Le régime juridique des transports automobiles en Suisse

Contribution à l'étude de la coordination des transports

Dissertation

présentée

à la Faculté de Droit de l'Université de Berne

pour obtenir

le grade de docteur en droit

par

Frédéric Schaerer

de Huttwil

Avocat à Berne

Imprimé par Stæmpfli & Cie, Berne

1943

Le régime juridique des transports automobiles en Suisse

Contribution à l'étude
de la coordination des transports

Dissertation

présentée

à la Faculté de Droit de l'Université de Berne

pour obtenir

le grade de docteur en droit

par

Frédéric Schaerer

de Huttwil

Avocat à Berne

Imprimé par Stæmpfli & Cie, Berne
1943

La Faculté de Droit de l'Université de Berne, sans se prononcer sur les opinions de l'auteur, a accepté la présente dissertation le 14 octobre 1943 sur la proposition de M. le professeur Dr *Fr. Volmar*.

Le même travail a paru dans le

N° 11

« Schweizerische Beiträge zur Verkehrswissenschaft »

Publié par

Dr iur. Fritz Volmar, professeur à l'Université de Berne

Editions Stæmpfli & Cie, Berne

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Table des matières.

Pages

Sources et bibliographie VI
Introduction 1

TITRE I.

La réglementation des transports réguliers de personnes au moyen de véhicules automobiles.

Chapitre I.

La régale des postes.

§ 1. Développement historique de la régale des postes. 4
§ 2. La nature juridique de la régale des postes 8
I. Généralités 8
II. Bases constitutionnelles de la régale des postes 12
III. Les transports soumis à la régale des postes. 14
§ 3. Les exceptions à la régale des postes 20

Chapitre II.

La concession postale.

§ 4. Aperçu historique 21
§ 5. Définition de la concession postale 23
§ 6. Octroi de la concession postale 27

Chapitre III.

L'exploitation en régie et les entrepreneurs postaux.

§ 7. Les transports de l'administration des postes. 29
§ 8. Les entrepreneurs postaux 35
§ 9. Les messagers avec automobile 37
§ 10. La responsabilité de l'administration des postes, des entrepreneurs postaux et des messagers avec automobile 38
§ 11. La garantie communale 46

Chapitre IV.

Les entreprises concessionnaires.

§ 12. La situation juridique des entreprises concessionnaires . . . 47
I. Droits et obligations découlant de la concession 49
II. Le transport des envois postaux 54
III. La surveillance et le contrôle de la Direction générale des postes 56
IV. Réserves en faveur des cantons. 59
V. La responsabilité des entreprises concessionnaires 64

TITRE II.

La réglementation des transports professionnels de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles.

Section I.

Pages

Le problème des transports. 70

§ 1. La concurrence de l'automobile et du chemin de fer 72
I. Nature et importance de la concurrence 72
II. Inégalité juridique et économique des deux moyens de transport 79
III. Mesures de défense des chemins de fer 86
§ 2. La réglementation des transports automobiles à l'étranger. . 90
§ 3. Essai d'une coordination des transports ferroviaires et routiers en Suisse 99
§ 4. Nécessité et principes rationnels d'une coordination des moyens de transport 105
I. Le problème de la coordination des transports 106
II. Les conditions d'une coordination et d'une répartition rationnelle du trafic 110
III. Bases juridiques d'une coordination des moyens de transport 119

Section II.

La réglementation des transports automobiles d'après l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938.

Chapitre I.

Les origines de l'arrêté fédéral. 123

§ 5. Nécessité d'une réglementation 123
I. La crise des transports. Ses causes. Ses conséquences . . 123
II. Mesures prises par les pouvoirs publics. 124

Chapitre II.

Nature et portée de l'arrêté fédéral. 126

§ 6. But et caractères généraux de la réglementation 126
§ 7. Bases constitutionnelles de l'arrêté fédéral 129
§ 8. Etendue de la réglementation. 132
I. Les transports soumis à l'arrêté fédéral 133
II. Les exceptions 136

Chapitre III.

L'organisation des transports automobiles 140

§ 9. L'obligation de la déclaration. 141
§ 10. Les transports soumis à concession 143
I. Les transports professionnels de personnes et de choses 143
II. Les affréteurs de transports routiers 151
§ 11. Les transports privés. 152

Pages

§ 12. Les transports mixtes 156
I. Nature des transports mixtes 156
II. L'autorisation pour transports mixtes 158

Chapitre IV.

La concession de transport 164

§ 13. Définition et nature juridique de la concession de transport 164
§ 14. La procédure de concession 168
I. La demande de concession de transport 168
II. Les permis provisoires 168
III. La procédure d'opposition et de consultation 170
§ 15. Les conditions d'octroi de la concession de transport 174
I. Le besoin du trafic 174
II. Les conditions personnelles 176
§ 16. La concession de transport 178
I. L'octroi de la concession de transport 178
II. La concession de transport 178
§ 17. Le contrôle de la concession de transport 180
§ 18. La fin de la concession de transport 183

Chapitre V.

Les entreprises concessionnaires 185

§ 19. La situation juridique des entreprises concessionnaires 185
I. Les droits et obligations des concessionnaires 185
II. Les conditions d'exploitation des entreprises concessionnaires 188
III. Les entreprises de taxis 192

Chapitre VI.

L'organisation de l'industrie des transports automobiles . . 195

§ 20. L'association des entrepreneurs de transports routiers 195

Chapitre VII.

La commission des transports 201

§ 21. Le statut juridique et les attributions de la commission des transports 201

Chapitre VIII.

Le régime transitoire 203

§ 22. Les transports durant la période transitoire 203

Chapitre IX.

Les voies de recours 208

§ 23. Les différents cas de recours 208

Sources et bibliographie.

Annuaires du Département fédéral des postes et des chemins de fer.

Annuaires de l'Administration des postes, télégraphes et téléphones suisses.

Annuaires statistiques de la Suisse.

Arrêts du Tribunal fédéral suisse, recueil officiel.

L'Autocamion, organe officiel de l'Association suisse des propriétaires d'autocamions.

Bratschi, R.: Auto und Eisenbahn (Die öffentliche Wirtschaft), Heft 2. Bern 1930.

Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale.

Bulletin de la TAG, publié par l'Association pour la fiduciaire de l'industrie des transports automobiles à Berne.

Burckhardt, W.: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 1931.

— Die Organisation der Rechtsgemeinschaft. Basel 1927.

— Einführung in die Rechtswissenschaft. 1939.

Buser, J.: Die rechtliche Stellung der Postanstalt. Diss. Bern 1912.

— Loi fédérale sur le service des postes. Trad. par L. Roulet, 1931.

Bussy, A.: Code fédéral de la circulation. Commentaire. Lausanne 1933.

Chemins de fer fédéraux et automobiles, «Caveant consules» 1930, publié par la Direction générale des Chemins de fer fédéraux.

Chemin de fer et automobile, Mémoire du Conseil d'administration et de la Direction générale des Chemins de fer fédéraux sur la réglementation des rapports entre chemin de fer et automobile, du 26 juin 1933.

Cottier, R.: Die Erhaltung der volkswirtschaftlichen Mission der Eisenbahnen als Hauptziel der Regelung des Wettbewerbes zwischen Eisenbahn und Kraftwagen, Heft 38/1936 der Zeitung des Vereins Mitteleuropäischer Eisenbahnverwaltungen.

— Die Einwirkungen der Weltwirtschaftskrise und des Kraftwagenverkehrs auf den Eisenbahnverkehr, sowie die Möglichkeiten ihrer Überwindung, Berichtsentwurf zuhanden des internationalen Eisenbahnkongresses in Paris 1937. Dezember 1936.

Eggenberg, M.: Das Automobil als Wirtschaftsfaktor in der Schweiz. Diss. Bern-Leipzig 1935.

Ernst, A.: Die rechtliche Ordnung des Verhältnisses von Bundesbahn und Automobil. Diss. Bern 1932.

Feuille fédérale de la Confédération suisse.

Fleiner, Fr.: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.

— Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. 1928.

Gawer, V.: Die Eisenbahnkrise; ihre Ursachen und ihre Entwicklung. Bern 1936.

Gegenentwurf der ASPA zu einem Bundesbeschluss über den Transport von Personen und Gütern mit Motorfahrzeugen. Begleitbrief und Motivenbericht, Heft XIV. 1936.

Grimm, R.: Eisenbahn und Automobil. Bern 1926.

Guhl, Theo: Das schweizerische Obligationenrecht, 2. Aufl. 1936/37.

Guillouard, J.: Notion juridique des actes d'exécution, des autorisations et des concessions administratives. Thèse, Caen 1903.

Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, herausgegeben von der schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft. Bern 1939.

Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, herausgegeben von N. Reichesberg. 1903—1911.

Hatschek, J.: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. Leipzig 1931, 7.—8. Aufl.

Herrnritt, R.: Grundlehren des Verwaltungsrechts. Tübingen 1921.

Hohl, R.: Die Beziehungen zwischen Eisenbahn- und Strassentransport in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. 1928.

Hundert Jahre schweizerische Alpenposten, herausgegeben von der schweizerischen Postverwaltung. 1932.

Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1914.

Kauer, E.: Untersuchungen zur Verkehrsteilungsfrage Bahn-Auto in der Schweiz mit Berücksichtigung ausländischer Verhältnisse. Diss. Bern 1939.

Kormann, K.: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Berlin 1910.

Locher, E.: Die Eisenbahn, der Kraftwagen, die Sesa, Basel 1927. SA aus dem Jahresbericht des schweizerischen Grossistenverbandes.

Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1924.

v. Medsiblotzki, J.: Die Konkurrenzfähigkeit des Lastwagens gegenüber der Eisenbahn unter spezieller Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse. Diss. Zürich 1929.

Mellerowicz, R.: Grundlagen rationaler Verkehrsorganisation, Wirtschaftsheft Nr. 8 der «Frankfurter Zeitung».

Mémoire de l'Union des chemins de fer secondaires au Conseil fédéral suisse sur la promulgation de mesures légales pour les transports par automobiles du 30 octobre 1922.

Memorial des Verbandes Schweizerischer Transportanstalten an die Mitglieder der von der schweizerischen Justiz- und Polizeidirektoren-Konferenz eingesetzten Automobil-Kommission. Bern 1928.

Meyer, H. R.: Das Problem Schiene/Strasse. Seine volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Grundlagen. Verkehrspolitische Folgerungen. Bern 1940 (Schweizerische Beiträge zur Verkehrswissenschaft).

Meyer, N.: Der Speditionsvertrag nach schweizerischem Recht. Diss. Bern 1931.

Monteil, E.: Contribution à l'étude de la concurrence faite aux chemins de fer par les automobiles. Fascicule III, 1926 (ASPA).

— Collaboration entre les chemins de fer et l'automobilisme. Fascicule VI, 1928 (ASPA).

— Le rail et la route en Suisse. Fascicule VII, 1930 (ASPA).

Moser, E.: Struktur des Werkverkehrs. Muri b. Bern 1943.

Naine, Ch. A.: Les routes publiques et leur utilisation par les particuliers. Thèse, Lausanne 1936.

Oetiker, J.: Das Bundesgesetz über das Postregal. Diss. Zürich 1901.

Petitat, P.: La gestion des Chemins de fer fédéraux sous l'influence de la crise. Thèse, Genève 1940.

Piguet, A.: La concurrence de la route et du rail en Suisse. Diss. Lausanne 1928.

Postwesen, das schweizerische, herausgegeben von der OPD 1914.

Praxis des Bundesgerichtes.

Rapports de la Commission d'étude de l'automobilisme et du régime des transports, instituée par le Département fédéral des postes et des chemins de fer.

Rapport de la Direction générale des Chemins de fer fédéraux concernant la concurrence des automobiles du 21 juillet 1926.

Rapports de gestion des Chemins de fer fédéraux.

Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse (ancienne et nouvelle série).

Recueil officiel des pièces relatives aux chemins de fer suisses (ancienne et nouvelle série).

Reichesberg, N.: Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. 1903—1911.

Revue des Postes, publiée par l'Administration des postes suisses.

Ruck, E.: Schweizerisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil. 1934.
— Schweizerisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1939.

Saitzew, M.: Mission et régime des chemins de fer dans l'économie nationale. 1932.

Salis-Burckhardt: Le Droit fédéral suisse, jurisprudence du CF et de l'AF en matière de droit public et de droit administratif. 1903—1935.

Sayous, A. E.: La crise des chemins de fer fédéraux et la concurrence de la route en Suisse. Bruxelles 1932.

Schweiger, G.: Le chemin de fer et l'automobile en Suisse. Thèse, Genève 1932.

Schweizerische Juristenzeitung (Revue suisse de jurisprudence).

Schwendener, H.: Das Personentransportrecht. Diss. Bern 1911.

Spielmann, E.: Das Postwesen in der Schweiz. 1920.

Spörri, W.: Die Lasten und Leistungen der schweizerischen Eisenbahnen für Staat, Volk und Wirtschaft. Diss. Bern 1941 (Schweizerische Beiträge zur Verkehrswissenschaft).

Strauss, M.: Konzessionierung und Rechtsverhältnisse der Automobiltransportunternehmungen in der Schweiz. Diss. Zürich 1937.

Strebel, J.: Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr. Zürich 1934/38.

Transports automobiles de marchandises en Suisse 1936/37, Contribution à la statistique suisse. Fascicule 8. 1938.

Union d'entreprises suisses de transport, 50 années. Berne 1939.

Wanner, Fr.: Die vom Bundesgesetzgeber beabsichtigte Ordnung des Automobiltransportes, SA aus der Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft, Heft 3. 1937.

— Der Bundesgesetzgeber und die Neuordnung der schweizerischen Verkehrswirtschaft. In «Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung». 1939.

Wieland, C.: Les droits réels dans le Code civil suisse. Commentaire 1913.

Winiker, V.: Die Rechtsverhältnisse der konzessionierten Automobilunternehmungen. Zürich 1926.

Wohl, P. und *Albitreccia, A.:* La route et le rail dans quarante pays. Rapport établi pour la Chambre de commerce internationale. 1934.

Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (Revue de la Société des juristes bernois).

Zeitschrift für schweizerisches Recht.

Introduction.

Par leur nature même et le rôle qu'ils jouent dans l'économie nationale, les transports ont toujours été considérés comme une forme de l'activité industrielle qui ne devait pas être complètement livrée à elle-même. Lorsque les nouveaux moyens de transport ont apparu, ils n'ont connu qu'une courte période de libre expansion. En effet, les transports sont, dans tous les pays, l'objet de l'attention particulière du législateur et donnent lieu aux plus ardentes discussions de doctrine. L'Etat paraît estimer de plus en plus avoir un droit de regard et même de direction sur la politique des transports.

En suivant l'évolution du trafic, nous constatons que partout les transports réguliers sur les voies publiques — et le rail leur a été assimilé notamment au début du développement des chemins de fer — ont été considérés dès l'origine comme des services d'utilité publique et soumis en conséquence au contrôle de l'Etat. En Suisse, le législateur fédéral a, dès 1849 déjà, donné à l'administration des postes le droit exclusif d'assurer les services réguliers de transport des voyageurs par route. Avec l'apparition de l'automobile, le système des transports s'est transformé rapidement. L'administration des postes se rendit compte très vite de l'utilisation pratique qu'elle pouvait tirer de ce nouveau moyen de locomotion. Dès le début du siècle, elle organisa de nombreux services réguliers au moyen de véhicules automobiles qui se sont développés sous des formes variées. Mais tandis que les transports réguliers de personnes par automobiles sont, depuis longtemps déjà, l'objet d'une réglementation rationnelle et incontestée, aucune réglementation légale n'a été imposée aux transports professionnels de personnes et de choses jusqu'à l'introduction en 1940 de l'arrêté fédéral sur le statut des transports automobiles du 30 septembre 1938.

Cependant, l'essor prodigieux du trafic automobile après la guerre de 1914—1918 a fait surgir des questions qui sont loin d'être résolues. L'inflation de moyens de transport non organisés

devait fatalement provoquer une crise des transports et la concurrence qui s'ensuivit fut néfaste tant pour l'économie générale que pour l'économie propre de chacun des moyens de transport. Ces faits nouveaux appelaient nécessairement une solution qui s'est traduite finalement par une réglementation provisoire des entreprises de transports automobiles professionnels. Ce sont ces diverses réglementations que nous nous proposons d'analyser dans les pages qui vont suivre.

L'objet de notre étude est de donner une vue d'ensemble, en forme systématique, sur le régime juridique actuellement applicable aux transports automobiles en Suisse. Mais il y a aussi un intérêt d'ordre scientifique qui justifie la recherche du sens des institutions juridiques. Notre étude ayant un caractère essentiellement juridique, c'est à la lumière du droit que nous examinerons les principes qui régissent de nos jours les transports automobiles sur route. Dès lors, il ne nous appartient pas de les apprécier du point de vue politique ou économique, bien que les questions de trafic ressortissent autant au domaine du droit qu'à l'économie publique.

Notre étude se divise donc naturellement en deux parties: dans la première, nous examinerons le régime juridique général auquel sont soumis les transports réguliers de personnes au moyen de véhicules automobiles. La deuxième partie se compose à son tour de deux sections. Dans la première, nous analyserons d'abord le régime des transports ferroviaires et routiers tel qu'il se présentait avant l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938. Ensuite, montrant leur antagonisme, la conséquence de cette lutte économique, l'attitude des pouvoirs publics, nous saisirons en quelque sorte le problème des transports dans son ensemble. Ce ne sera du reste là qu'une vue générale de la question du rail et de la route, mais elle présente pour nous cet intérêt qu'elle nous permettra de mieux faire saisir le problème de la coordination tel qu'il se pose, et d'en déduire les mesures susceptibles d'être envisagées. Enfin, la seconde section sera consacrée à l'examen du nouveau statut des transports automobiles institué par l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938.

Certes, la réglementation nouvelle n'a pas encore reçu complète application et l'insuffisant recul du temps ne permet pas de porter sur elle un jugement définitif. Néanmoins, il nous a paru

intéressant d'en étudier les principales dispositions dans la mesure où leur application le permettait. Nous avons essayé ainsi de montrer les efforts réalisés par les intéressés et les mesures prises par la Confédération pour instaurer un régime des transports qu'elle jugeait provisoirement le plus favorable à l'intérêt général.

Au surplus, nous ne connaissons pas d'ouvrage de langue française qui donne un aperçu général des conditions dans lesquelles se présente, à l'heure actuelle, la question des transports automobiles en Suisse. Nous croyons qu'il y a là une lacune et nous avons voulu la combler.

Est-il besoin de dire que nous nous sommes efforcé de rester strictement objectif en souhaitant que cette étude puisse permettre une meilleure compréhension de la coordination indispensable des transports qui constitue, dans l'économie d'aujourd'hui, un problème de première importance et qui est aussi — pensons-nous — l'un des problèmes les plus délicats qui se soient jamais posés à l'attention des pouvoirs publics.

Au terme de cette introduction, nous nous faisons un devoir d'exprimer ici notre profonde gratitude à M. le professeur Dr Fr. Volmar pour avoir daigné accorder sa haute bienveillance au sujet choisi par nous et pour l'intérêt qu'il a constamment témoigné à cette étude.

L'auteur.

TITRE I.

La réglementation des transports réguliers de personnes au moyen de véhicules automobiles.

Chapitre I.

La régale des postes.

§ 1.

Développement historique de la régale des postes.

Le monopole postal est, dans la plupart des pays civilisés, le résultat d'une évolution à phases diverses. Pour comprendre cette institution juridique, il faut rechercher quels ont été ses états successifs dans le passé, quelles variations elle a subies depuis ses origines jusqu'au moment où elle a été accueillie par le droit moderne.

I. Au début du 13e siècle, les Universités de *France*, pour attirer et conserver des auditeurs, créèrent des messagers chargés de mettre en relations les étudiants et leurs familles: ce furent les messagers universitaires. L'université de Paris, fondée en 1200, constitua un véritable service de poste ou messagerie. C'est le monopole de ces messagers et leur succès qui donnèrent à la royauté l'idée d'exploiter l'institution à son profit. Entre temps, la poste royale fut créée par Louis XI, mais à l'usage seul du souverain. L'édit de Luxies, près de Doullens, en date du 19 juin 1464, instituait un service de poste régulier. A la fin du XVe siècle, nous sommes en présence de deux organisations de poste: la poste du roi et la poste de l'Université. La royauté, voyant l'avantage qu'elle peut avoir à transporter les correspondances privées, va s'efforcer à exproprier les messagers universitaires de leurs privilèges. Le monopole des messagers passa peu à peu aux mains de la royauté. Richelieu, puis Louvois, vont faire de la poste une

institution fiscale et achever la constitution du monopole. Les messagers universitaires et les messagers royaux eux-mêmes devront faire place à une véritable poste d'Etat dont le cardinal Richelieu fut le fondateur.

En 1622 furent établis des courriers partant et arrivant à jour fixe. Par la régularité des départs des courriers et par la fixité des tarifs édictés, les postes deviennent un vrai service public. L'effort de l'administration sera de plus en plus dirigé vers l'expropriation des institutions concurrentes. Le transport de la correspondance officielle fut réservé à la poste par un édit de 1629. Ce que la législation postérieure a considéré comme actes constitutifs du privilège des postes, ce furent les arrêts du Conseil d'Etat des 18 juin et 29 novembre 1681. Voilà donc établi le monopole de la poste royale, monopole dont la législation actuelle a conservé les principales règles.

La poste, en *Angleterre*, comme les postes de la plupart des pays, ne fut à l'origine qu'une institution destinée à l'usage exclusif du souverain. Avec Henri VIII, la poste reçut une organisation régulière et permanente. Ce roi fit pour la poste anglaise, ce qu'un siècle auparavant Louis XI avait fait en France: il créa sur les principales routes du royaume des relais destinés à fournir des chevaux à ses courriers. Ce fut tout d'abord pour le transport des messagers du roi que furent établis les relais de chevaux, puis l'usage en fut accordé à toutes personnes voyageant pour les affaires du souverain.

Dès son avènement au trône, Jacques 1er publia une ordonnance qui contenait une disposition importante donnant aux maîtres de la poste aux chevaux le droit exclusif de louer des chevaux aux voyageurs. Dès cette époque, on distingue déjà deux sortes de postes: 1° thorough post, destinée au transport des voyageurs; 2° post for the packet, poste régulière à relais fixes destinée à transporter les lettres du gouvernement et aussi les dépêches des ambassadeurs. Une nouvelle ordonnance (1609) interdit à toutes personnes non dûment autorisées par le maître des postes de recueillir, transporter ou distribuer les lettres des particuliers. L'effet de ces ordonnances fut que, sauf sur les routes où n'existaient pas de postes, aucune lettre et aucun voyageur ne pouvaient passer d'un point du royaume à un autre, sans être soumis au contrôle du gouvernement. Le monopole fut con-

firmé par un acte de 1656 et le statut de la reine Anne de 1710 servit de base à la législation du monopole postal en Angleterre.

L'Allemagne, connut au moyen-âge, des établissements de poste d'origine et de caractère différents. Ce furent des établissements de messageries (Boten-Anstalten) fondés en partie par l'Etat et en partie par des corporations commerciales, scientifiques ou politiques. Ces services, organisés de manière aussi régulière que le permettait l'état de la civilisation à cette époque, furent employés par les souverains qui leur accordaient protection. L'établissement régulier et définitif d'une poste publique en Allemagne remonte au XVI^e siècle et est dû à la maison de Thurn et Taxis qui organisa les postes. Elle reçut de l'empereur Maximilien (1493 à 1519) la mission d'organiser les postes impériales. L'entreprise privée devenait donc une institution publique. En 1595, l'empereur Rodolphe lui accorde l'exercice du droit régalien. Ce monopole depuis l'unification de l'Allemagne est exercé par l'Etat.

II. En *Suisse*, le service postal fut laissé à l'initiative privée jusqu'au 17^e siècle. C'est à cette époque que se manifestèrent les premières tendances étatistes. En 1675, le service postal du canton de Berne (y compris le Pays de Vaud et l'Argovie) fut érigé en monopole d'Etat. Ce service fut confié pour 25 ans, à titre de ferme, à la famille Béat Fischer de Reichenbach [1]). Celle-ci s'assura bientôt le monopole des transports sur les principales routes et passages alpestres. Le trafic postal, peu important à la fin du 17^e siècle, s'était beaucoup développé au cours du 18^e siècle. Sous le régime de la République helvétique, une loi édictée en 1798 centralisa et constitua en monopole d'Etat les postes de l'ensemble du territoire helvétique. La régale des postes était considérée comme un droit de souveraineté de la nation. Les tarifs furent unifiés et les communications quelque peu améliorées. On créa cinq administrations d'arrondissements qui exerçaient la surveillance postale. Mais ce régime prit fin en 1803. L'Acte de Médiation rendit aux cantons leur service postal.

Par la Constitution fédérale du 12 septembre 1848, la Confédération d'Etats des 22 cantons est transformée en un Etat fédératif. Les cantons subsistent en tant qu'Etats, mais à côté d'eux apparaît un nouveau corps, un Etat d'ensemble, désigné sous le nom de «Confédération». Dès lors, il est nécessaire d'opérer une délimita-

[1]) Spielmann, p. 31.

tion des attributions entre les cantons d'une part et la Confédération de l'autre. Cette dernière n'est compétente que dans les domaines qui lui sont expressément attribués. Ce sont avant tout les domaines dans lesquels les besoins du trafic toujours plus actif exigent une réglementation uniforme (postes, douanes, monnaies, poids et mesures, haute surveillance des routes et ponts). Tandis que dans le domaine politique la Suisse demeure réfractaire à la centralisation, au point de vue économique elle a montré une grande hardiesse dans le sens de l'étatisme. La Constitution de 1848[1]) (art. 33) donnait à l'Etat la possibilité d'une main-mise immédiate sur les postes et les voies ferrées. Afin de faire disparaître le morcellement des 14 administrations postales cantonales qui se partageaient le territoire suisse, on adopta le monopole d'Etat, par esprit politique d'abord et «pour favoriser puissamment l'essor de l'élément national». On laissa aux autorités cantonales la franchise de port et certaines garanties leur furent données.

Une première loi fédérale sur la régale des postes fut édictée le 2 juin 1849[2]). Celle-ci conféra à la poste, entre autres attributions, le droit exclusif de transporter des personnes par des courses postales régulières et périodiques et par extrapostes (Art. 2). D'autre part, des indemnités compensatrices furent consenties aux cantons.

La Constitution fédérale de 1874 qui ne fut qu'une revision de celle de 1848, n'apporta pas de changements aux institutions principales de l'Etat. L'article 36 de la nouvelle constitution proclamait derechef que dans toute la Suisse, les postes étaient du domaine fédéral. Cet article servit de base constitutionnelle à la loi du 5 avril 1894[3]) qui remplaça celle du 2 juin 1849. Une modification de la loi sur la régale des postes s'imposait en raison «de la situation juridique de l'administration postale vis-à-vis des voyageurs qui utilisaient la poste et des postillons dans les cas d'accidents entraînant la mort ou des lésions corporelles»[4]). Etant donné l'extension considérable qu'avait prise la poste depuis la création de l'Etat fédératif, non seulement les dispositions relatives à la responsabilité civile, mais aussi la limite de la régale des postes,

---

[1]) RO *1* 97.
[2]) RO *1* 931.
[3]) RO *14* 344.
[4]) FF 1891[1] 77.

en ce qui concerne le transport de personnes et des objets, devaient être fixées d'une manière plus étendue et plus précise[1]). La loi sur la régale des postes, du 5 avril 1894, plaça l'exploitation des transports postaux sous le régime de la responsabilité des chemins de fer. Par message du 25 février 1907, le Conseil fédéral déposa un projet de loi sur les postes suisses qui devait grouper organiquement toutes les lois existant encore sur les services postaux. Il s'agissait également de préciser les dispositions sur la franchise de port et de restreindre cette dernière. La loi fut adoptée le 5 avril 1910[2]). Enfin, le 28 octobre 1921, le Conseil fédéral déposa un projet de loi sur le service des postes qui, quant au monopole des postes et aux taxes, devait remplacer la loi du 5 avril 1910. La loi fut promulguée le 2 octobre 1924[3]) et mise en vigueur en date du 8 juin 1925 avec effet au 1er juillet 1925. A la même date, entrait en vigueur l'ordonnance d'exécution I sur le service des postes édictée le 8 juin 1925 [4]). Celle-ci fut remplacée à son tour par l'ordonnance d'exécution I de la loi fédérale sur le service des postes, du 15 août 1939 (Ordonnance sur les postes), qui entra en vigueur le 1er octobre 1939[5]).

La loi actuelle sur le service des postes a maintenu les transports réguliers de personnes sous le régime de la régale, ce qui permit à la Confédération de réglementer partiellement les transports publics de personnes par automobiles. Le régime institué par l'arrêté fédéral concernant le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles, du 30 septembre 1938[6]), règle à partir du 15 août 1940 les transports automobiles qui ne sont pas réservés à l'administration des postes.

§ 2.

La nature juridique de la régale des postes.

I. Généralités.

1° L'Etat moderne est un Etat de droit. Il manifeste sa volonté par des organes. Ceux-ci s'expriment par des actes qui

[1]) FF 1891 I 77.
[2]) RO *26* 707.
[3]) RO *41* 333.
[4]) RO *41* 357.
[5]) RO *55* 949.
[6]) RO *56* 1359.

sont, tant qu'ils reposent sur la puissance publique, des déclarations de volonté rentrant dans le domaine du droit public[1]). Celui-ci désigne d'une part les organes agissant au nom de l'Etat et, d'autre part, il détermine leurs compétences[2]). En fixant les compétences, il délimite la sphère d'activité de l'Etat par rapport à celle des individus.

Au point de vue juridique, il y a lieu de distinguer deux espèces de pouvoirs[3]). L'Etat peut ou bien suivre et régler l'activité des individus en se bornant à une intervention protectrice ou bien il peut sortir de ce domaine étroit pour se réserver entièrement telle activité. Parmi les tâches que l'Etat confie à ses organes, il en est qui s'appuient sur la puissance juridique qu'il se reconnaît découlant de sa souveraineté. Dès lors, il est évident que l'Etat seul a qualité pour accomplir des tâches d'intérêt public. De pareils actes supposent chez les autorités qui les exécutent un pouvoir sur ceux auxquels ils sont destinés. L'Etat poursuit en outre, au moyen de ses organes, une activité à caractère économique qui, comme telle, pourrait être exercée également par les particuliers eux-mêmes. Dans ce cas, lorsqu'une activité doit être assurée exclusivement par l'Etat, il est nécessaire que cette restriction soit prescrite expressément[4]), car il s'agit alors d'une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. C'est précisément une de ces institutions dont nous avons à nous occuper: c'est la régale. Avec la notion proposée dans ces lignes, on peut définir la régale comme étant une institution de droit public par laquelle l'Etat se réserve l'exercice d'une activité, à l'exclusion de toute concurrence privée.

Nous trouvons dans cette définition deux éléments distincts: 1° l'attribution à l'Etat d'une activité déterminée et 2° l'exclusivité, c'est-à-dire l'interdiction faite aux individus d'exercer l'activité en question[5]). Il est clair que toute activité de l'Etat ne fait pas l'objet de la régale, mais uniquement celle qui lui est exclusivement réservée. D'autre part, il ne convient de parler de

---

[1]) Burckhardt, Organisation, p. 136; Otto Mayer, Verwaltungsrecht, p. 55; Fleiner, Institutionen, p. 51.

[2]) Fleiner, Institutionen, p. 131; G. Jellinek, Allg. Staatsrecht, p. 387.

[3]) Burckhardt, Organisation, p. 134.

[4]) Herrnritt, Verwaltungsrecht, p. 239.

[5]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht, p. 434; Fleiner, Institutionen, p. 341.

régale que si l'activité qui est exercée par l'Etat est susceptible d'être l'objet de l'initiative privée[1]).

2° L'activité régalienne est, selon notre définition, celle qui est réservée aux organes de l'Etat en vertu du principe de la régale. Il s'ensuit que toutes les activités ne rentrent pas dans le domaine de l'administration publique. Mais lorsqu'une activité se manifeste dans l'exercice des droits de souveraineté, elle ne peut être exercée que par les organes de l'Etat ou par les personnes et les corporations nanties d'attributions déléguées par l'Etat. En effet, l'activité régalienne ne doit pas être exercée nécessairement par l'Etat lui-même. Il peut aussi en faire l'objet d'une concession (cf. § 5). Quant à la question de savoir dans quelle mesure une activité de l'Etat doit être soumise à la régale, c'est là une question qui relève du droit positif.

3° On peut se demander si les pouvoirs de l'Etat sont illimités en ce qui concerne la constitution de droits régaliens. Nous croyons qu'il faut répondre affirmativement. La conception actuelle de la souveraineté de l'Etat permet de l'affirmer en tant qu'elle représente la qualité de la puissance publique d'être sur le territoire le pouvoir le plus élevé. La souveraineté interne est absolue et sans entraves que celles qu'elle s'impose elle-même. Envisagée comme «compétence des compétences», la souveraineté appartient au seul pouvoir législatif suprême. C'est pourquoi toute régale doit s'établir dans le cadre de la volonté populaire exprimée par la Constitution[2]). Cependant, même le droit individuel de la liberté du commerce et de l'industrie, garanti expressément par la Constitution, n'empêche pas l'Etat de soustraire certains domaines de l'initiative privée et de se les réserver exclusivement[3]).

Cette question revêt une importance particulière en droit suisse. La délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons est réglée[4]) de telle manière que la Constitution doit mentionner expressément les compétences qui reviennent aux autorités fédérales, d'où il suit que les droits régaliens de la Confédération doivent également s'appuyer sur la Constitution. Il en résulte que ces déclarations de compétence constituent en même

[1]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht, p. 434.

[2]) Buser, LSP, p. 16.

[3]) G. Jellinek, p. 410; Fleiner, Institutionen, p. 177, BStR, p. 25, 275; Otto Mayer, Verwaltungsrecht, p. 107.

[4]) Burckhardt, Kommentar, p. 14; Fleiner, BStR, p. 42, 382.

temps des dispositions spéciales par rapport à l'article 31 CF et qu'elles dérogent de ce fait au principe de la liberté du commerce et de l'industrie énoncé dans cet article. Lorsqu'une activité revêt manifestement un caractère d'intérêt public, la Confédération (ou les cantons) la soustrait à l'initiative privée des individus[1]). Ceux-ci ne peuvent plus alors invoquer le principe de la liberté du commerce. L'industrie qui est soumise à la régale de l'Etat, n'est pas au bénéfice de la liberté de l'industrie[2]). L'activité réservée à l'Etat en vertu de sa puissance publique ne peut pas être considérée comme du domaine de la libre activité privée et, par conséquent, n'est pas protégée par la liberté du commerce et de l'industrie. La liberté de l'industrie ne confère, en effet, à un citoyen que le droit d'exploiter une industrie aux mêmes conditions que d'autres citoyens. Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'arrête là où commence la souveraineté de l'Etat dans le domaine soumis à la régale[3]). La question de savoir si la régale peut être limitée par le droit individuel de la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 CF) ne se pose donc pas en droit fédéral.

4° La régale des postes est un monopole d'ordre public[4]). L'existence des monopoles est motivée par l'intérêt général. Parmi ceux-ci, les uns sont créés par l'Etat par raison financière (monopole de l'alcool), d'autres par raison de sécurité publique (monopole des poudres). Le monopole de la poste ne rentre pas dans ces deux catégories. Sa raison d'être fut autrefois la sécurité de l'Etat; cette raison n'existe pas aujourd'hui. La poste n'a pas non plus pour but, en principe, de procurer des ressources à l'Etat. Alors même que la régale des postes doit aussi, en vertu de l'article 42 CF, constituer une source de revenus pour la Confédération, elle accomplit cependant, en premier lieu, une tâche publique[4]). Il ne s'agit pas ici de l'exercice, par la Confédération, d'une profession privée, mais d'une institution de droit public destinée à l'accomplissement des tâches de l'Etat. En effet, il ne faut pas confondre avec la poste les entreprises purement industrielles de l'Etat. Certes, si celles-ci sont dominées par un intérêt d'ordre fiscal, elles n'en sont pas moins constituées aussi en vue de l'intérêt public.

---

[1]) Ruck, Schweiz. Verwaltungsrecht, p. 57.
[2]) Salis-Burckhardt, II n° 425.
[3]) Salis-Burckhardt, II n° 424.
[4]) Buser, LSP, art. 1er, n. 1.

Mais c'est essentiellement en vue de l'utilité générale, c'est comme service public qu'est établie la poste.

Le mot monopole, du grec monos (seul) et polein (vendre) au sens économique veut dire, non seulement l'avantage de vendre seul, mais encore d'exclure la concurrence. Au point de vue purement juridique, il n'existe donc pas de différence entre la régale et le monopole[1]). Il s'agit dans les deux cas d'institutions par lesquelles l'Etat se réserve certaines activités à l'exclusion de toute concurrence privée. Le but qu'elles poursuivent paraît toutefois différent. Tandis que le monopole tend principalement à la réalisation d'un bénéfice, la régale a surtout en vue l'utilité générale. L'intérêt fiscal de la régale passe au second plan. Considéré sous cet angle, on ne conteste plus guère à l'Etat le droit d'exclure la concurrence privée. Cette exception repose donc sur des considérations pratiques et d'intérêt public et, pour nous restreindre à l'activité postale, la régale de l'Etat se justifie par sa nécessité même: lui seul, par sa haute autorité peut assurer la régularité et l'exactitude de ses services. Ces raisons sont tellement péremptoires pour les monopoles du transport des lettres par la poste et de la transmission des correspondances télégraphiques et téléphoniques que tous les Etats les ont consacrées sans hésitation.

II. Bases constitutionnelles de la régale des postes.

1° Aux termes de l'article 36 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, la législation sur les postes est du domaine de la Confédération. Cet article constitutionnel attribue à la Confédération la régale des postes telle que nous venons de la définir d'une manière générale. Toutefois, cette norme constitutionnelle ne dit pas encore si le domaine d'activité de la poste doit être exploité par l'Etat ou si, en tant qu'activité privée, elle doit simplement faire l'objet de prescriptions de police[2]). Nous admettons que la Constitution tend seulement à exclure toute réglementation cantonale en faveur de la Confédération: la souveraineté en matière postale doit revenir à la Confédération. L'article 36 CF faisant des postes une affaire fédérale, elles ne peuvent donc être du domaine des cantons ou des particuliers[3]). La Confédération est par conséquent seule

[1]) Buser, Diss., p. 9.
[2]) Burckhardt, Kommentar, p. 324.
[3]) Buser, LSP, p. 15.

compétente pour légiférer en cette matière. Toute régale doit se fonder sur la Constitution fédérale et la Confédération ne possède que la compétence reconnue par la Constitution fédérale [1]). D'autre part, lorsque la Constitution investit la Confédération d'une compétence, la présomption est en faveur d'une compétence complète et il n'est pas admissible alors de supposer une restriction qui ne soit pas expressément mentionnée [2]). La Confédération possède donc sans restriction le droit de définir le domaine d'activité de la poste.

En vertu de la disposition constitutionnelle, le législateur fédéral est tout d'abord compétent pour réglementer la régale des postes au sens le plus large du terme. Cette attribution n'est pas exactement délimitée. La Constitution ne donnant aucune indication spéciale au législateur, celui-ci peut être considéré comme entièrement libre dans l'élaboration du régime juridique applicable à la régale des postes. La norme constitutionnelle contient en outre une défense, une interdiction qui s'adresse au public, au particulier, de faire concurrence à la Confédération en matière postale et restreint de ce fait la liberté du commerce et de l'industrie garantie par l'article 31 CF. La Constitution proclame le droit exclusif d'exploitation au profit de l'Etat [3]). La Confédération revendique donc pour elle seule le bénéfice de la régale des postes, d'où il suit que l'initiative privée ne peut entrer en concurrence avec la poste, mais qu'il y a une obligation générale pour le citoyen de ne se servir que de la poste [4]). Cette obligation ne s'étend toutefois pas à tous les domaines. A la lettre, la régale s'étend simplement au transport de personnes par courses régulières et au transport d'objets déterminés (envois). Mais l'obligation découlant de la régale de ne se servir que de la poste astreint le citoyen à n'utiliser que les seules institutions régaliennes pour tous les transports soumis à la régale [5]).

2° La raison qui justifie l'attribution de la régale à la Confédération, c'est le but de la poste: l'intérêt public. La régale est en effet le seul moyen qui permette d'atteindre ce but. Elle seule

---

[1]) Ruck, Schweiz. Verwaltungsrecht, p. 60.
[2]) Affolter, Eléments, p. 46.
[3]) Burckhardt, Kommentar, p. 308.
[4]) Buser, LSP, p. 20.
[5]) Buser, LSP, p. 31.

peut interdire et exclure la concurrence privée. Seule l'exploitation par l'Etat lui-même correspond aujourd'hui à l'intérêt public[1]). C'est pourquoi la Constitution détermine les limites de l'activité privée dans l'intérêt de la collectivité en adoptant certains monopoles, c'est-à-dire en excluant l'économie privée et en supprimant la liberté de concurrence. Or, si tout monopole fédéral doit se fonder sur les dispositions de la Constitution fédérale, de nouveaux monopoles fédéraux ne peuvent être constitués, au sens de l'article 31 CF, que si un intérêt public impérieux l'exige et que par une modification de la Constitution fédérale[2]). Utilité publique, intérêt de la collectivité, tels sont les facteurs qui justifient et nécessitent l'intervention de l'Etat dans le domaine d'activité de la poste[3]). L'étendue de la régale est ainsi nettement délimitée en droit suisse; ce qui ne lui est pas réservé, rentre dans le domaine de l'initiative privée. Certes, le législateur fédéral peut, dans le cadre de la notion et du but de la régale des postes, étendre ou resteindre, par une simple modification légale, le domaine de l'activité régalienne et confier à la poste d'autres branches compatibles avec la notion des postes[4]).

III. Les transports soumis à la régale des postes.

La loi fédérale sur le service des postes, du 2 octobre 1924, confère à l'administration des postes le droit exclusif de transporter des voyageurs par des courses régulières, en tant que ce droit n'est pas limité par d'autres lois fédérales (art. 1er, lit. *a*)[5]). Nous nous bornerons dans cette étude à l'examen des transports de personnes soumis à la régale des postes.

Le message du Conseil fédéral du 13 mars 1849, à l'appui d'un projet de loi sur la régale des postes, exposait déjà les motifs qui justifiaient l'application de la régale aux transports publics de personnes. En instituant ce droit régalien, le Conseil fédéral était d'avis qu'une organisation centrale ne pouvait avoir que des avan-

---

[1]) Burckhardt, Kommentar, p. 327; Buser, Diss., p. 9.
[2]) Ruck, Schweiz. Staatsrecht, p. 57.
[3]) Buser, LSP, p. 16.
[4]) Fleiner, BStR, p. 502.
[5]) Loi fédérale concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse, du 23 décembre 1872; Arrêté fédéral concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse, du 27 janvier 1920.

tages pour le développement et la sécurité du trafic en général. Il fallait empêcher aussi qu'une concurrence néfaste ne s'établisse entre les entreprises de transport privées et éviter par là l'application de taxes arbitraires résultant de la création de monopoles privés. Aussi, les services postaux de transports ont-ils été créés essentiellement en vue d'établir des liaisons postales en tenant compte des besoins du trafic des diverses régions, même si leur exploitation est déficitaire[1]). Ce sont donc des considérations pratiques et d'intérêt public qui ont engagé le législateur fédéral à soumettre les transports réguliers de personnes à la régale des postes. Aujourd'hui encore, la régale est limitée aux courses régulières.

La loi sur le service des postes dispose en effet au sujet de la régale que seuls les transports de voyageurs effectués par courses régulières sont réservés à l'administration des postes. Il convient donc d'examiner ce que cette disposition légale entend par courses régulières et, partant, quelles sont les caractères principaux des transports de personnes soumis à la régale.

La loi est, par définition, l'expression de la volonté générale. Elle ne peut être qu'une règle de droit générale et abstraite. Or, dans la mesure où la loi lui en confère expressément le pouvoir[2]), le Conseil fédéral a édicté des prescriptions de détail concernant l'interprétation de la notion des courses régulières. Dans un domaine où les dispositions doivent être fréquemment modifiées en raison des changements de circonstances, l'ordonnance juridique permet d'édicter, dans le cadre tracé par la loi, des règles de droit pour les objets non réglés par la loi. L'ordonnance n'en est pas moins armée de force de loi, car elle oblige ceux auxquels elle s'adresse.

L'article premier de l'Ordonnance sur les postes[3]) définit la notion de courses régulières telle qu'elle découle de la pratique de l'administration des postes. Sont considérées comme courses régulières, au sens de l'article premier, 1er alinéa, lettre *a*, de la loi, les courses effectuées périodiquement entre les mêmes localités, dans un laps de temps prévu, à une heure déterminée du jour ou

---

[1]) Oetiker, p. 75.

[2]) LSP, art. 67, 2e alinéa.

[3]) Ordonnance d'exécution I de la loi fédérale sur le service des postes, du 15 août 1939.

de la nuit, même si ces courses ont lieu sans observation exacte du temps de parcours ou sans publication préalable d'un horaire et d'un tarif des courses.

L'application de critères sévères est nécessaire. En pratique, cette délimitation est d'importance parce qu'elle permet d'abord de combattre plus aisément la violation de la régale; en second lieu, elle détermine avec précision le champs d'activité de la régale en matière de transports.

A cet égard, nous avons déjà dit que le régime de la régale ne s'étendait pas indifféremment à tous les transports de personnes. Il s'étend aux seuls transports exécutés régulièrement. Seul ce genre de transport est réservé à l'Etat. Mais lorsque l'Etat se réserve un droit exclusif de transport, il doit nécessairement spécifier quels sont les faits qui constituent les transports tombant sous le coup de la régale.

En étudiant la nature de la régale, nous avons reconnu que la Confédération n'avait pas seulement la faculté de transporter elle-même des personnes, mais qu'elle pouvait aussi concéder le droit de transporter des personnes dans les limites tracées par la loi (cf. art. 3 LSP).

Or, en examinant l'ensemble des dispositions légales concernant les transports de personnes soumis à la régale, on découvre divers éléments essentiels qui, rapprochés les uns des autres, déterminent les caractères principaux de ces transports. Si l'article 1er de la LSP mentionne seulement le transport par courses régulières comme étant assujetti à la régale, les articles 2 et 3 LSP permettent toutefois de conclure que le transport régulier doit avoir nécessairement un caractère professionnel. Enfin, il résulte de la doctrine et de la pratique de la poste que les transports réguliers, effectués à titre professionnel, doivent revêtir en outre un caractère public. Nous allons donc passer en revue ces diverses caractéristiques.

a) L'article 1er de l'Ordonnance sur les postes se borne à définir le caractère *régulier* des courses postales. Cette notion n'est certes pas invariable, mais le caractère de régularité doit toujours exister. En revanche, la publication d'un horaire ou d'un tarif ou l'observation exacte du temps de parcours ne sont pas indispensables. Il suffit que les courses soient effectuées chaque jour ou à des jours fixés d'avance sur un parcours déterminé. Il est toutefois nécessaire que le public ait connaissance d'un service

de courses organisé à une heure déterminée du jour ou de la nuit. La manière dont il en acquiert connaissance ne joue pas de rôle. Un transport régulier suppose l'existence d'un plan organisé. C'est pourquoi, un horaire, aussi simple qu'il soit, constitue à notre avis, le critère du caractère régulier. L'Ordonnance concernant les concessions d'entreprises de transport par automobiles, du 8 février 1916, n'accorde de concessions que si le transport régulier est exécuté sur la base d'un horaire et d'un tarif. La présence d'une organisation permanente pour le transport de personnes fournit aussi un sérieux indice de «courses régulières». Il est toutefois indifférent que ce transport de personnes constitue une occupation principale ou accessoire. Cependant, les courses régulières organisées à l'occasion de manifestations spéciales, fêtes, etc., et exécutées pendant quelques semaines seulement sont considérées comme non soumises à la régale.

b) Lorsqu'il y a intention de transporter des personnes régulièrement, il y a aussi, en règle générale, intention de réaliser un gain sous une forme quelconque. Si l'article 1er OP est muet à à ce sujet, il ressort pourtant des articles 2 et 3 LSP que le caractère de régularité des transports est intimement lié au caractère *professionnel.* Pratiquement, le transport régulier est aussi un transport professionnel. En effet, des transports réguliers qui sont en même temps gratuits, ne se présentent guère.

Suivant la doctrine et la jurisprudence, est considéré comme «professionnel» le fait de consacrer une activité régulière et durable à la réalisation d'un but économique, d'un profit[1]). Il en résulte que, pour être professionnels, les transports de personnes doivent être effectués dans le cadre d'une entreprise régulière, d'une certaine durée et moyennant contre-prestation[2]).

Cette formule est juste en tant qu'elle exprime le genre de l'activité postale consacrée au trafic public. Elle serait inexacte si l'on voulait caractériser l'intention de l'entreprise publique de transport. A la vérité, celle-ci ne cherche pas à réaliser un profit, en d'autres termes, elle n'effectue pas de transports en vue d'en faire une source de revenus, mais les organise essentiellement dans l'intérêt de la collectivité. En revanche, la définition donnée ci-

---

[1]) ZBJV *72* 42.
[2]) Strebel, Kommentar, art. 10, n. 8.

dessus s'applique parfaitement au genre d'activité de l'entreprise concessionnaire.

Transporter des voyageurs au sens de la LSP, c'est exécuter méthodiquement, contre rémunération, des transports de personnes qui ne sont pas exceptés de la régale. Si une activité simplement accessoire peut répondre à ces conditions, des courses isolées, en revanche, ne sauraient être considérées comme professionnelles[1]).

N'ont ainsi le caractère professionnel que les transports de personnes effectués par celui qui voue son activité, totale ou partielle, à ce genre de transport, en vue d'en tirer un profit.

Quant à la contre-prestation, elle peut résider non seulement dans le paiement d'une taxe ou d'un prix convenu entre parties, mais aussi dans le fait de donner un pourboire, de fournir des prestations en nature ou d'autres avantages économiques, en tant que celui qui les reçoit y compte comme étant un élément de son revenu. Cela revient à dire que la simple promesse ou la convention tacite d'un paiement suffisent[2]).

En principe, il faut considérer comme transport professionnel, toute activité exercée professionnellement pour un but de lucre. Cela suppose donc, en règle générale, un transport exécuté suivant

---

[1]) Tel est aussi l'avis du Département fédéral de Justice et Police qui, dans sa circulaire du 27 mai 1933, relative à l'article 53 du Règlement d'exécution de la LA, s'exprime en ces termes:

«Le simple transport d'une personne contre rétribution ne saurait constituer un transport professionnel. Il y a transport professionnel de personnes dès que celui qui l'opère fait métier de transporter des personnes par véhicule automobile. Encore faut-il que ce transport de personnes fasse partie intégrante du métier et ne soit pas une simple conséquence occasionnelle de celui-ci. Si, par exemple, un paysan transportant ses marchandises au marché emmène occasionnellement avec lui un ou plusieurs paysans qui se rendent également au marché avec leurs produits, ou si un camionneur accepte par ci par là une personne sur son camion, on ne peut pas conclure au transport professionnel, même si les propriétaires des camions exigent une petite rétribution. Ce sont là de petites complaisances que la loi n'entend pas empêcher si le véhicule est aménagé pour le transport des personnes dans le sens de l'article 53, 2e alinéa, du règlement d'exécution.»

[2]) Dans un arrêt du 5 novembre 1928, en la cause François Broquet, la Cour de cassation du Tribunal fédéral s'exprime à ce sujet de la façon suivante: «Si un voiturier transporte régulièrement des voyageurs en comptant sur un bénéfice qu'il peut en tirer pour subvenir, dans quelque mesure que ce soit, à son existence, ce transport doit être considéré comme ayant un caractère professionnel et constitue une violation de la régale des postes. Peu importe que ce bénéfice ainsi escompté ait sa source dans de véritables contrats de transport.»

un plan méthodique et contre paiement d'une rémunération qui ne soit pas seulement une recette supplémentaire occasionnelle. En effet, le transport professionnel est l'opposé du transport occasionnel contre paiement et du transport par complaisance, qui tous les deux sont autorisés.

En conclusion, nous pouvons dire que dans tous les cas où la nature de la rémunération d'un transport de personnes n'est pas clairement déterminée, il y a lieu d'examiner si, dans le cas d'espèce, il existe une obligation juridique de fournir une contre-prestation ou s'il s'agit d'une donation sous la forme d'un pourboire ayant le caractère d'une recette accessoire simplement occasionnelle.

c) On ne saurait, pour délimiter la régale des postes applicable au transport de personnes, se fonder sur les seules caractéristiques d'un transport régulier et professionnel. Selon une pratique constante de l'administration postale, les transports réguliers n'ayant pas un caractère *public*, ne sont pas soumis à la régale, bien que les articles 1er 1a et 2 1a n'exceptent pas les transports non publics [1]). Or, les transports réguliers qui, par leur nature, sont aussi professionnels doivent revêtir nécessairement un caractère public. Faire métier de transporter des personnes, c'est chercher à réaliser un gain. Cela n'est possible que si le moyen de transport est à la disposition de tout le monde. Ont ainsi un caractère public les courses auxquelles d'une manière générale, chacun peut prendre part en payant un prix de transport. La condition essentielle, à notre avis, est que l'entreprise soit disposée à transporter tout individu ou que, soit le nombre, soit la catégorie de personnes transportées permette de déterminer qu'il s'agit d'un trafic public. L'entreprise qui est ouverte au trafic public est, par conséquent, subordonnée à l'octroi d'une concession [2]).

Il y a donc lieu d'examiner pour chaque cas particulier si le trafic peut être considéré comme tel, sans qu'il soit possible d'indiquer de règle fixe à cet égard. C'est là, du reste, la pratique suivie par la direction générale des postes.

Nous pouvons dès lors reconnaître, après ce bref exposé, que trois éléments rentrent dans la définition du transport de personnes

[1]) Buser, LSP, art. 1er, n. 3.

[2]) L'ACF du 19 mars 1929 réglant l'octroi de concessions pour des courses d'automobiles périodiques facultatives (concession postale B) prévoit expressément que les courses ne sont soumises à la régale qu'en tant qu'elles sont publiques.

soumis à la régale des postes. En tant qu'ils sont exécutés régulièrement, professionnellement et publiquement, les transports de personnes sont réservés à l'administration des postes ou exploités par des entreprises particulières au moyen d'une concession.

§ 3.

Les exceptions à la régale des postes.

Le législateur fédéral n'a pas voulu étendre, sans restriction, la régale des postes à tous les transports réguliers de personnes. Il a prévu certaines exceptions. L'article 2 de la LSP dispose en effet que «la régale des postes ne s'applique pas:

a) au transport régulier de personnes, lorsqu'il n'est pas effectué à titre professionnel ou qu'il est nécessaire à l'exercice d'une industrie ne s'occupant pas de transport.»

Si la régularité caractérise les transports tombant sous le coup de la régale, celle-ci ne s'étend pas, toutefois, aux transports réguliers effectués à titre non professionnel. Il faut reconnaître que ce genre de transport est plutôt exceptionnel. L'expérience prouve en effet que les transports réguliers de personnes poursuivent, en règle générale, un but de lucre. L'intention de transporter des personnes régulièrement, c'est-à-dire suivant un plan organisé, correspond en principe à l'intention de retirer de ces transports un avantage économique, autrement dit ils ont un caractère professionnel, avoué ou non[1]). C'est pourquoi, dans la pratique, seuls les transports réguliers qui se font gratuitement sont considérés comme non professionnels.

Aussi, en cas de conflit, c'est au transporteur à prouver qu'un transport régulier et déterminé de personnes n'a pas un caractère professionnel et bénéficie, par conséquent, de l'exception. Il ne faut pas se dissimuler que cette exception est de nature à favoriser les contraventions à la régale, sous forme d'une activité professionnelle déguisée.

En outre, ne tombent pas sous l'empire de la régale, les transports réguliers qui sont nécessaires à l'exercice d'une industrie ne s'occupant pas de transport. Il s'agit dans la plupart des cas de services d'omnibus d'hôtel et de transports d'ouvriers de fabrique.

Le caractère professionnel de ces transports est sans importance. Mais il faut qu'ils soient nécessaires à une entreprise dont le

[1]) Buser, LSP, art. 2, n. 1.

but n'est pas d'assurer des transports. Ce sont avant tout des entreprises auxiliaires qui sont considérées comme nécessaires lorsque des moyens de transport publics appropriés font défaut, soit qu'ils n'existent pas du tout, soit que le tarif ou l'horaire de ces transports soient manifestement défavorables[1]). Il ne suffit donc pas que le transport soit nécessaire à l'exercice d'une entreprise déterminée. Il faut encore qu'il réponde aux besoins du trafic de la région intéressée, en d'autres termes, il y a lieu de tenir compte des possibilités de transport offertes par les entreprises publiques. Lorsque ces moyens de transport sont suffisants, la régale s'applique aussi aux entreprises auxiliaires. Ces transports spéciaux sont alors rendus impossibles, attendu qu'ils ne peuvent être exécutés sans concession. D'autre part, il est indifférent que le service auxiliaire de transport soit exécuté par le propriétaire de l'entreprise principale ou sur son ordre ou par un entrepreneur ensuite d'un arrangement pris par les personnes transportées. En outre, les véhicules de ces services auxiliaires doivent porter en évidence le nom de l'entreprise spéciale à laquelle ils servent. Cette indication a pour but d'attirer l'attention sur le caractère particulier du service, c'est-à-dire sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une entreprise de transport ordinaire ou publique, mais simplement de courses effectuées pour des personnes déterminées[2]).

Enfin, en vertu de l'article 2, 2e alinéa, de la LSP, le Conseil fédéral est compétent pour autoriser d'autres exceptions à la régale des postes.

Chapitre II.

La concession postale.

§ 4.

Aperçu historique.

Lors de l'élaboration de la loi fédérale sur la régale des postes, du 2 juin 1849, les autorités estimèrent, d'une façon générale, qu'il était opportun de maintenir un système de concessions à côté de

[1]) Buser, LSP, art. 2, n. 1.

[2]) C'est ainsi que le transport simultané de personnes dont les unes n'appartiennent pas à l'entreprise principale constitue une violation de la régale des postes.

l'exploitation en régie. La Confédération devait avoir la possibilité de concéder le droit de transporter des personnes par courses régulières et périodiques dans tous les cas où l'exploitation privée paraîtrait plus conforme aux intérêts régionaux. C'est dans cet esprit que fut conçu l'article 4 de la loi sur la régale des postes[1]) qui déclarait le Conseil fédéral compétent pour «accorder des concessions particulières pour un temps déterminé et moyennant finance».

Bien que la Constitution ne déterminât pas encore la compétence formelle de la Confédération pour légiférer en matière de chemins de fer, le Conseil fédéral élabora un projet de loi qui fut adopté par les Chambres sous forme de loi fédérale du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse[2]). Elle est encore en vigueur actuellement. Cette loi qui reconnaît à la Confédération le droit exclusif d'accorder des concessions de chemin de fer, porte une première atteinte à l'unité des dispositions légales applicables aux concessions de transport. L'introduction d'un article 26 dans la Constitution fédérale de 1874 marque la séparation définitive entre la souveraineté de la Confédération en matière de chemins de fer et la souveraineté postale. Dès lors, toutes les entreprises destinées au transport de personnes qui ne peuvent être considérées comme des chemins de fer, ne sont plus concédées en vertu de la loi de 1872, mais conformément à la loi sur la régale des postes. C'est ainsi qu'apparaît la concession postale[3]).

Avec le développement du trafic, des installations de genre et de construction les plus divers surgirent peu à peu. Etant donnée la nature spéciale de ces moyens de transport, l'intervention de l'Etat parut nécessaire. C'est pourquoi, le Conseil fédéral, en vertu d'une délégation législative expresse, se vit obligé d'édicter plusieurs ordonnances ayant trait aux concessions. Il faut citer d'abord le règlement concernant les concessions de bateaux à vapeur, du 24 mars 1874[4]), actuellement l'ordonnance concernant la navigation dans les eaux suisses, du 19 décembre 1910[5]). Les

[1]) RO anc. série *1*, 99.
[2]) FF 1871 [2] 701.
[3]) Burckhardt, Kommentar, 232 et s.
[4]) RO anc. série *11*, 549.
[5]) RO *26* 1232, ordonnance modifiée par l'ACF du 4 septembre 1926 (RO *42* 559) et l'ACF du 18 décembre 1933.

ascenseurs et les funiculaires aériens, après avoir été soumis provisoirement à l'ACF du 14 octobre 1902[1]), sont régis par l'ordonnance du 18 septembre 1906 concernant l'octroi des concessions et le contrôle des entreprises d'automobiles, ascenseurs et chemins de fer funiculaires aériens[2]) (modifiée en ce qui concerne les automobiles par l'ordonnance du 8 février 1916), ainsi que par les prescriptions provisoires du département fédéral des postes et des chemins de fer du 10 juin 1926[3]), relatives à la construction de funiculaires aériens au bénéfice d'une concession pour le transport de voyageurs[4]). Les concessions délivrées en matière de transport de personnes sont soumises en particulier aux dispositions de l'ordonnance du Conseil fédéral du 8 février 1916 concernant les concessions d'entreprises de transport par automobiles[5]) et l'arrêté du Conseil fédéral du 19 mars 1929 réglant l'octroi de concessions pour des courses d'automobiles périodiques facultatives (concession postale B)[6]).

Avec l'apparition de l'aviation, le contrôle de l'Etat s'impose également. Sous l'empire du progrès incessant de la technique, les moyens de transport aérien évoluent rapidement. La navigation aérienne doit être réglée dans l'intérêt public. En date du 27 janvier 1920, le Conseil fédéral décrète, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, un arrêté concernant la réglementation de la circulation aérienne en Suisse[7]).

§ 5.

Définition de la concession postale.

Nous avons vu, dans le premier chapitre de cette étude, que l'activité régalienne de l'Etat se traduisait sous deux formes, sinon opposées, tout au moins distinctes: l'Etat peut exécuter

---

[1]) RO *19* 279.

[2]) RO *22* 565.

[3]) RCF *42* 40. Ces prescriptions provisoires sont devenues définitives, après quelques modifications, dès le 1er janvier 1933 (RCF *49* [1]).

[4]) Et l'ACF du 13 octobre 1932 libérant de la régale des postes le transport de personnes par funiculaires aériens construits pour des buts agricoles et forestiers (RO *48* 523).

[5]) RO *32* 21.

[6]) RO *45* 87. L'exécution de cet arrêté a toutefois été suspendue provisoirement par l'ACF du 30 avril 1940, RO *56* 435.

[7]) RO *36* 171.

lui-même les transports soumis à la régale et les exploiter en régie, ou charger de l'exploitation un entrepreneur en lui en concédant le droit dans les limites des dispositions légales. Pour exercer un droit de ce genre, un particulier doit être légalement autorisé à le faire; il faut qu'il soit titulaire d'un droit spécial, autrement dit, il doit être au bénéfice d'un privilège. D'après la législation fédérale, un tel privilège est accordé dans une concession postale (art. 3, 1er al. LSP).

Le droit d'organiser et d'exploiter un service d'automobile ne constitue pas en Suisse un droit individuel dérivant de la liberté naturelle reconnue à chaque individu. Les transports réguliers de voyageurs sont au contraire des entreprises publiques; elles font partie de l'administration de l'Etat et sont attribuées au pouvoir fédéral en sa qualité de détenteur de la souveraineté postale. La Confédération exerce en partie elle-même ce droit pour les transports réguliers et en partie par la voie des concessions qu'elle accorde à des particuliers. Dans ce dernier cas, l'Etat arrête les conditions selon lesquelles il accorde ces concessions. Ainsi, la concession postale est un acte administratif par lequel l'Etat confère le droit d'exécuter, à titre professionnel, pour des périodes et des parcours déterminés, moyennant paiement d'une redevance prévue par la loi, des transports de personnes soumis à la régale.

L'exploitation des courses postales régulières ne rentre donc pas dans la sphère d'activité privée qui est dominée par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie; le droit d'exploitation suppose une concession que l'Etat peut à son gré accorder ou refuser. De même que la concession peut être refusée sans qu'il y ait violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, l'octroi peut être subordonné à n'importe quelles conditions sans qu'il y ait rien à y objecter du point de vue de l'article 31 de la Constitution fédérale.

L'Etat réglemente le trafic par routes dans l'intérêt public. D'où il suit que l'activité du concessionnaire est au service de cet intérêt public. Ainsi, le concessionnaire n'est pas seulement un entrepreneur poursuivant sont profit personnel. Les conditions d'exploitation auxquelles il est étroitement assujetti font que, tout en poursuivant son propre intérêt, il est contraint d'assurer du même coup l'intérêt collectif. La concession n'implique pas

seulement le droit d'exploiter une entreprise déterminée. Agissant comme personne du droit public, l'Etat doit veiller à ce que le concessionnaire serve l'intérêt public. C'est pourquoi le concessionnaire est soumis en principe à l'obligation de transporter[1]) (art. 1er) et aussi dans une certaine mesure à l'obligation de contracter[2]) (art. 4 LSP). Il est tenu d'exploiter l'entreprise et ne peut se libérer de cette obligation que dans des conditions déterminées et prévues dans la concession. Cela découle de la nature de la régale et du caractère impératif du droit public. Lorsqu'une activité est soumise à la régale par une norme de droit public, l'exercice de cette activité ne peut être laissé à la discrétion du concessionnaire. L'intérêt de la collectivité exige que le parcours qui fait l'objet de la concession, soit également desservi et qu'aux heures prévues par l'horaire, les services soient régulièrement effectués. La concession a donc pour effet d'élever une entreprise privée sur le plan des intérêts collectifs.

L'exploitation est concédée à un entrepreneur qui la dirige dans son intérêt et en vue de bénéfices à réaliser comme il le ferait sous le régime de la libre concurrence. Cependant, le concessionnaire est maintenu dans des limites étroites par la concession et par la haute surveillance et le contrôle de l'Etat. C'est ainsi que, tout en laissant au concessionnaire l'exploitation avec ses bénéfices mais aussi avec ses risques, l'autorité assure, par une étroite réglementation, la régularité du service et empêche les abus. La concession postale est soumise à une réglementation minutieuse destinée à donner aux usagers toutes les garanties désirables. Le concessionnaire se voit grevé de charges de toutes natures. L'administration intervient comme autorité de surveillance. Elle a un droit de regard de tous les instants sur l'exploitation du transport : personnel, installations, moyens de transport, etc.

La concession ne saurait être un monopole pour celui qui l'obtient ; elle n'est qu'un dérivé du monopole de l'Etat d'où le droit pour celui-ci d'accorder d'autres concessions là où il le juge nécessaire (art. 4 OCA). L'octroi d'une concession se règle sur l'intérêt public et dépend de la libre volonté de l'Etat. La concession peut, par conséquent, être retirée si l'intérêt public l'exige.

---

[1]) Fleiner, Institutionen, p. 347 ; Otto Mayer *2* p. 255.
[2]) Buser, LSP, art. 3 n. 1.

Si elle peut être retirée contre la volonté du titulaire, c'est qu'elle découle de la souveraineté de l'Etat.

La concession n'est donc pas un contrat de droit privé. Pour qu'il puisse être question de contrat, il faut que les deux parties contractantes aient la même situation juridique. La concession ayant son origine dans la souveraineté de l'Etat, on doit en conclure que la concession ne peut avoir la nature d'un contrat. La base de la concession est un acte administratif unilatéral, un acte de droit public. L'octroi s'opère en la forme d'un acte d'administration faisant partie du droit public, qui détermine les droits et les obligations du concessionnaire et auquel celui-ci se soumet en acceptant la concession[1]).

Toutefois, cet acte crée au profit du concessionnaire une situation juridique individuelle. Par l'octroi de la concession, une personne devient titulaire de droits précis. Le bénéficiaire reçoit certaines garanties pour exercer le droit qui lui est concédé. La personne qui désire exploiter une entreprise de transports à ses risques et périls doit pouvoir donner une base sûre à son entreprise. L'Etat ne saurait donc annuler ou réduire les droits du concessionnaire ni étendre ses obligations sans le dédommager. Ces garanties constituent des droits privés pour la sauvegarde desquels il est possible de recourir au juge civil. Ainsi, la concession postale détermine les conditions et charges auxquelles est subordonné le droit d'exécuter le transport régulier de personnes. L'entreprise concessionnaire acquiert des droits privés dans les limites de la concession qui lui est délivrée en vertu d'un acte de droit public.

L'OCA et les conditions insérées dans la concession indiquent l'étendue du droit subjectif d'exploiter le service que cette même concession accorde à l'entreprise. L'exploitation elle-même ne peut en conséquence avoir lieu que conformément à ces conditions et aux dispositions particulières éventuelles. Les clauses que peut contenir une concession sont naturellement variées.

Parmi les plus fréquentes, on trouvera notamment: des clauses indiquant la durée de la concession (en général 10 ans), la manière dont les courses doivent être effectuées et dans quels délais, les caractéristiques techniques des véhicules automobiles, les conditions de l'exploitation, notamment des prescriptions de circulation

[1]) Praxis, p. 87.

et de responsabilité, les redevances à payer à l'autorité concédante. L'acte de concession s'établit d'après un modèle uniforme, à l'exception de certaines dispositions particulières à des circonstances spéciales.

§ 6.

Octroi de la concession postale.

Au premier acte d'un service postal automobile, il y a une intervention des pouvoirs publics. Avant d'accorder une concession, il faut que l'Etat soit en mesure de se rendre compte dans quelles conditions le service automobile sera exploité. L'OCA pose par conséquent les règles spéciales qui régissent les demandes de concession ayant pour objet le transport régulier des voyageurs.

Toute demande de concession doit être présentée à la Direction générale PTT et porter sur les conditions d'exploitation des entreprises de transport automobiles.

Elles concernent les tarifs, itinéraires, horaires, l'état et la capacité du matériel et la justification financière [1]). Diverses indications et pièces techniques doivent être fournies également [2]). Dès que la demande de concession, avec les pièces requises, est déposée à la Direction générale PTT, le requérant est invité à payer l'émolument prévu par la loi fédérale du 18 juin 1914 [3]).

L'autorité concédante, en possession du dossier complet, se livre à une sorte d'enquête qui est le moyen, pour l'administration, de faire prévaloir ses préoccupations d'intérêt public. La Direction générale PTT examine les demandes, provoque à leur sujet les observations des intéressés, consulte, sur l'ensemble du dossier, le secrétariat du département fédéral des postes et des chemins de fer, les autorités cantonales sur le territoire desquelles l'exploitation est projetée, ainsi que par leur intermédiaire, les autorités locales et, dans certains cas, les entreprises de transport menacées de concurrence.

Dans quelles conditions une concession postale peut-elle être obtenue ? Est-elle de droit dans certaines circonstances, et quelle est l'étendue des pouvoirs de l'administration pour l'accorder ou la refuser ? La réponse à cette question essentielle est très nette,

[1]) OCA, art. 7.
[2]) OCA, art. 31 et s.
[3]) RO *30* 530; FF 1914 [3] 607.

et la jurisprudence parfaitement fixée en ce sens que le particulier qui sollicite une concession de ce genre, qu'il agisse dans son seul intérêt ou dans un intérêt collectif, n'a aucun droit à faire valoir, c'est une faveur qu'il sollicite et elle peut toujours lui être refusée. quand bien même d'autres concessions auraient été accordées dans des circonstances identiques. Le seul recours possible contre un refus est le recours de droit administratif en vertu de la LJAD[1]).

La concession est accordée en principe lorsqu'elle est de nature à satisfaire aux besoins auxquels correspondent les services concédés. Sont déterminants pour l'octroi ou le refus de la concession, l'intérêt dc la Confédération et la question de nécessité que l'autorité concédante apprécie elle-même, d'entente avec les autorités cantonales intéressées et les entreprises de transport.

L'Etat ne saurait donner suite à toutes les demandes de concession, sans tenir compte de la concurrence qui pourrait en résulter. Aussi, l'autorité fédérale tient-elle compte, avant d'accorder la concession, de la concurrence que le service de courses postales projeté peut faire à des entreprises de transport déjà en exploitation. Il est, en effet, du devoir de la Confédération de s'opposer à une concurrence de ce genre, et qui, au lieu d'améliorer les conditions du trafic, ne peut que les rendre pires et porter préjudice au crédit du pays. C'est pourquoi, la Direction générale PTT, s'inspirant de ces considérations, a la faculté de s'opposer à l'augmentation constante du nombre des services automobiles en exigeant que la concession postale soit justifiée par un besoin public. En d'autres termes, il y a lieu d'établir l'utilité du service postal automobile envisagé et, en quelque sorte, d'estimer la valeur qu'il pourra représenter pour la région desservie, en favorisant l'agriculture, le commerce ou l'industrie. De tout temps, on a considéré que l'administration a, entre autres missions, celles d'assurer la satisfaction des besoins collectifs. Le système de la concession permet, en effet, de soumettre le réquérant aux conditions qui paraissent nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la collectivité. L'Etat est libre d'accorder les droits qu'il veut bien céder, ne se laissant guider en cela que par les exigences de l'intérêt public. Il arrête par conséquent les conditions selon lesquelles il accorde les concessions. Mais comme, en ce faisant, il abandonne

[1]) Loi fédérale du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire (RO *44* 837).

à un individu ou à une personne morale, un droit auquel il n'avait pas à prétendre jusqu'alors, il n'y a rien d'extraordinaire à ce que, à ce moment, il ne songe pas uniquement aux intérêts de l'entreprise, mais qu'il prenne également en considération les intérêts militaires et qu'il pose, en conséquence, à la concession des conditions qui soient de nature à sauvegarder ces intérêts. En conséquence, si une entreprise de transport par automobiles, pour obéir à de telles exigences, se voit contrainte de remplir certaines conditions qui ne sont pas exigées par ses propres intérêts, mais ont cependant un caractère d'utilité générale, cette entreprise exécute purement et simplement les conditions auxquelles elle a reçu le droit d'établir le service postal automobile et le droit de l'exploiter.

Chapitre III.

L'exploitation en régie et les entrepreneurs postaux.

§ 7.

Les transports de l'administration des postes.

I. Le trafic est un des éléments principaux nécessaires à la prospérité d'un pays. Aussi l'Etat, dans l'intérêt de la communauté, s'est-il préoccupé de créer et d'entretenir lui-même des services de transport. C'est ainsi que la loi fédérale de 1924[1]) réserve le droit d'effectuer des transports réguliers de voyageurs à l'administration des postes. Mais le droit exclusif de transporter implique pour l'Etat non seulement le devoir d'établir et d'exploiter un service de transport, mais encore l'obligation d'exploiter en régie les services d'automobiles postaux[2]). C'est le système de l'exploitation par l'Etat lui-même. Il peut donc seul, en régie, organiser des services de transport. Ce droit lui est, en principe, formellement réservé. Toutefois, il a la faculté de céder ce monopole à des tiers par voie de concession[3]). Ces deux principes inspirent les formes variées d'exploitation des transports automobiles de l'administration postale.

---

[1]) LSP, art. 1er, 1er al.
[2]) Buser, LSP, art. 1er, n. 1; LSP, art. 4, 1er al.
[3]) LSP, art. 3, 1er al.

Les transports réguliers de voyageurs par automobiles se sont développés dans le cadre de ces dispositions légales et il existe maintenant en Suisse, d'une part, des services d'automobiles exploités pour le compte de l'administration des postes et, d'autre part, des courses exploitées par des entreprises d'automobiles concessionnaires.

Le premier service en régie fut inauguré en 1906. Les résultats des premiers essais d'exploitation en régie furent si peu favorables que l'administration renonça à en tenter de nouveaux jusqu'en 1918. Cette prudence se justifiait dans une certaine mesure par les expériences des entreprises concessionnaires dont plusieurs, depuis leur création en 1903, ne se révélèrent pas viables. Cependant, les perfectionnements techniques apportés aux véhicules automobiles pendant les années de guerre 1914—1918, provoquèrent un développement considérable des transports de personnes par automobiles. D'autre part, l'augmentation extraordinaire des frais d'entretien des services à chevaux qui se fit sentir après la guerre, obligea l'administration des postes à reprendre l'examen de la question des transports par automobiles. En été 1918 le service de la ligne Nesslau-Wildhaus était organisé à l'aide de camions automobiles militaires transformés. L'année suivante eut lieu l'organisation du premier service postal d'automobile sur la route alpestre du Simplon. Les expériences ayant été favorables, la reprise de 100 camions militaires inutilisés fut décidée pour permettre l'extension de ces services. Peu à peu, dans diverses régions de la Suisse, de nouvelles lignes s'ouvrirent, entraînant toujours la suppression de la plupart des diligences qui faisaient le trajet auparavant. Dès 1920, les lignes d'automobiles postales se sont accrues avec une rapidité telle qu'à fin 1942 l'administration des postes comptait 108 lignes exploitées en régie, ayant une longueur totale de 1843 km.

II. Nous avons déjà vu, en étudiant les caractères de la régale des postes, que l'exploitation postale relevait d'une institution de droit public destinée à l'accomplissement d'un devoir constitutionnel. En assurant aux citoyens des transports réguliers, l'administration des postes accomplit, en premier lieu, une tâche d'utilité publique; en d'autres termes, les services de transport doivent pouvoir être utilisés par chacun. L'obligation de la poste de mettre ses services à la disposition du public, c'est à-dire de

recevoir et de transporter, confère au citoyen une prétention de droit public à jouir de l'institution, ou plus exactement, chaque personne possède le droit, dérivant du droit public, de revendiquer les services de l'institution[1]). Ainsi, tous les individus remplissant les conditions fixées par les lois et les règlements du service, peuvent exiger le transport de leur personne ou de leurs marchandises dans la mesure permise par les véhicules prévus ou disponibles (art. 4 LSP)[2]). La question de savoir quelles personnes et quels objets doivent être exclus du transport (art. 11 et 25 LSP) est, en principe, une question d'appréciation de l'administration des postes. En cas de violation du devoir de transporter, l'usager peut obliger l'institution à exécuter ses prestations par la voie du recours de droit administratif, le caractère de droit public de la poste excluant toute action civile[3]). Elle ne peut, en revanche, être tenue à un dédommagement[4]). Toutefois, le fonctionnaire fautif peut, suivant les circonstances, être poursuivi pénalement, disciplinairement ou civilement[5]) pour violation de ses devoirs de service[6]).

L'accomplissement des prestations de transport crée, entre l'administration des postes et la personne qui recourt à ses services, un rapport d'usage basé sur la réglementation. Aussi les relations juridiques entre l'institution publique et ses usagers ne sont-elles pas régies par le droit contractuel libre, mais par le règlement de l'institution auquel les usagers doivent se soumettre. L'administration des postes règle la marche des services de transport et procure aux usagers les avantages d'une exploitation régulière en exécution de la loi, d'ordonnances et de prescriptions d'exécution qui obligent l'institution et l'usager, c'est-à-dire en vertu d'une obligation de droit public. Les rapports de droit ayant pour objet le transport en régie échappent totalement au droit privé. C'est pour cette raison également que la rémunération des services rendus par l'institution ne constitue pas une redevance stipulée par contrat de droit privé, mais bien une prestation de droit public, fixée

---

[1]) Buser, LSP, p. 21, n. 4.

[2]) Fleiner, BStR 503.

[3]) Fleiner, BStR 504; Buser, Diss., p. 58, 59.

[4]) Buser, LSP, art. 44, n. 1; ATF *49*[2] 298.

[5]) Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, art. 29 et 30. Fleiner, BStR 504; Buser, Diss., p. 58, 59.

[6]) CPS, art. 312 et s.

unilatéralement par la loi et homologuée par l'autorité[1]). En d'autres termes, celui qui utilise les voitures postales ne conclut pas avec la Confédération un contrat de droit privé, mais il paie une taxe en échange d'une prestation publique. Dans les autres rapports où la poste entre en relation de droit avec l'usager sur un pied d'égalité, soit comme partie traitante en matière de contrats, elle est soumise aux mêmes prescriptions de droit civil que l'usager[2]).

Bien qu'elle soit privée de la personnalité juridique, l'administration des postes possède des pouvoirs propres, découlant d'une réglementation établie de façon indépendante dans le cadre prévu par la loi. Nous constatons ainsi que l'organisation du service des courses postales d'automobiles se présente sous la forme d'un service fortement centralisé; il constitue un véritable rouage administratif de l'Etat. En effet, les services de transport en régie sont des lignes de l'Etat, disposant de personnel et matériel en propre, exploités exclusivement aux risques et aux frais de l'Etat. Les agents affectés à ces services sont des employés de la Confédération et les rapports de service qui les concernent sont régis par des règles de droit public sur la base des dispositions applicables aux fonctionnaires fédéraux.

En sa qualité d'entreprise publique, la poste jouit de privilèges dont bénéficie, en principe, l'administration générale de l'Etat. L'exploitation en régie des services de transport, lesquels sont destinés directement à un but fédéral, ne peut être frappée d'aucun impôt direct par les cantons[3]). Elle ne constitue pour ces derniers aucune source d'impôts.

En vertu de la régale des postes (art. 36 CF) et du droit de surveillance de la Confédération sur les routes (art. 37 CF) l'administration des postes revendique pour ses courses l'usage gratuit des routes servant à la circulation publique et appartenant aux cantons, aux communes et aux corporations[4]). Bien que le domaine des routes est réservé aux cantons, la Confédération a, sans autre,

[1]) Fleiner, BStR 504.

[2]) Burckhardt, Organisation, p. 57.

[3]) Loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération du 26 mars 1934, art. 10, RO.

[4]) Buser, LSP, art. 3, n. 8; LCA, art. 71, 4e al., prescrit toutefois que les véhicules automobiles de la Confédération peuvent être imposés par les cantons pour le temps pendant lequel ils ne sont pas employés à son service.

le droit d'utiliser les routes pour un but postal. Les cantons ne peuvent pas l'empêcher d'employer des automobiles sur leur territoire, ni apporter des restrictions à la circulation des voitures postales[1]). Les automobiles postaux échappent à l'interdiction cantonale en raison du droit de souveraineté de la Confédération qui ne saurait être restreint par des prescriptions cantonales[2]).

Mais l'administration des postes possède encore d'autres privilèges: elle dispose notamment de benzine exempte de droits de douane qu'elle est tenue de prélever sur les réserves de l'armée. En outre, lorsque l'évaluation des frais fait présumer que l'exploitation d'un service de transport sera déficitaire, les communes intéressées sont appelées à fournir des garanties. Le montant de celles-ci est fixé, jusqu'à concurrence d'un maximum déterminé, à la moitié du déficit prévu.

Pour assurer la sécurité du trafic, les véhicules automobiles postaux sont soumis également aux prescriptions générales de la circulation routière, sous réserve des dérogations prévues par la loi[3]) ou de dispositions particulières. Les conditions de la circulation sur les routes de montagne exigent cependant des précautions spéciales. C'est pourquoi le législateur a fait usage de la compétence prévue à l'article 3, 3e al., LSP en prenant divers arrêtés[4]) qui contiennent des dispositions particulières concernant le dépassement, le croisement, la vitesse et le libre passage des automobiles postales sur les routes de montagne.

L'état et la capacité du matériel doivent offrir toutes garanties de sécurité au public. A cet effet, la Confédération a édicté des prescriptions spéciales qui sont applicables notamment aux véhicules de la poste[5]). Signalons aussi les exigences de la loi en ce qui concerne la personne du conducteur. Celui-ci doit être pourvu d'un permis de conduire fédéral délivré par l'administration des

---

[1]) ACF du 5 avril 1919 a autorisé la poste à exécuter des courses postales automobiles dans les Grisons, alors qu'à ce moment-là la circulation des automobiles était interdite dans le canton. Salis-Burckhardt III n° 292.

[2]) LA, art. 3, 1er al.

[3]) LA du 15 mars 1932; Strebel, Kommentar, art. 1er, n. 6.

[4]) ACF du 1er mai 1928; RO *44* 216; du 28 mars 1930; RO *46* 273; du 14 mars 1932, RO *48* 165; du 9 juin 1933, RO *49* 379; du 12 juin 1936 réglant la circulation des véhicules sur les routes postales de montagne (RO *52* 492).

[5]) RA du 25 novembre 1932, art. 21, 2e al., 23.

postes[1]). Quant à l'exécution même des courses postales, le conducteur est soumis à la police cantonale de la circulation[2]). L'exigence ainsi formulée est inspirée par le même souci que la précédente: pour que la sécurité soit garantie aux voyageurs, il faut que le matériel soit sûr et que les conducteurs aient la compétence requise.

C'est encore pour des considérations humanitaires et sociales que s'appliquent à ce personnel non seulement toute la législation concernant les conditions de travail[3]), mais aussi celle relative à l'assurance obligatoire[4]).

Si le conducteur d'automobile postale commet une infraction aux prescriptions sur la circulation, il sera l'objet, comme les autres usagers de la route, d'une poursuite pénale qui incombera exclusivement aux cantons[5]).

Les voitures postales circulant d'après un horaire régulier, courent nécessairement des risques plus fréquents que les véhicules des autres usagers. De ce fait, la poste jouit d'une protection spéciale de droit pénal pour toute atteinte à la sécurité des voitures de courses postales[6]). Celles-ci sont d'ailleurs facilement reconnaissables par leur couleur jaune caractéristique. Le privilège dont bénéficie la voiture postale se justifie par le caractère de service public et la responsabilité accrue de la poste[7]).

Outre les services de transport réguliers dont la création dépend généralement des besoins, l'administration des postes organise des courses extraordinaires[8]) qui, toutefois, ne sont pas liées à un parcours et à un horaire déterminés, telles que les courses spéciales

---

[1]) LA, art. 11; RA art. 35, 2e al.; ACF du 26 janvier 1933; RO 1933, p. 33.

[2]) LA art. 12; Strebel, art. 12, n. 5.

[3]) LF concernant la durée du travail dans l'exploitation de chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications, du 6 mars 1920, RO *36* 777.

[4]) LF sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, du 13 juin 1911, RO *28* 353; Ordonnance I sur l'assurance-accidents, du 25 mars 1916, RO *32* 121.

[5]) LA, art. 67. L'autorité fédérale n'interviendra dans la poursuite de ces infractions que sous la forme de la Cour de Cassation du TF.

[6]) CPF du 4 février 1853, art. 67, modifié par l'AF du 5 juin 1902. Dès le 1er janvier 1942, CPS du 21 décembre 1937, art. 239. ATF 1938[1] 296 et 362; 1932[1] 216; 1935[1] 205.

[7]) Message du CF à l'AF du 23 juillet 1918, p. 18.

[8]) LSP, art. 9, ch. 4. O I, art. 15.

organisées par les offices de poste et les courses de sociétés. A cet égard, la poste intervient en qualité d'entreprise privée dans le domaine de la libre concurrence, étant donné que ces courses ne sont plus soumises à la régale depuis le développement considérable des entreprises de transport par automobiles[1]). Du point de vue de l'industrie privée, il importe cependant que l'organisation de courses spéciales ne dépasse pas les limites de la sphère d'activité ordinaire de la poste et ne porte pas ainsi un préjudice à l'activité des entreprises de transport privées.

§ 8.

Les entrepreneurs postaux.

Le système de l'exploitation en régie n'est appliqué en principe, que là où l'importance du trafic le justifie. Mais, indépendamment de cette considération, l'exploitation automobile s'est révélée à tous égards supérieure au système de traction à chevaux et a permis de réaliser des économies importantes par rapport à l'ancien mode d'exploitation. Avec le développement des véhicules à moteur, le transport des voyageurs au moyen de diligences attelées a, de plus en plus, fait place au transports par automobiles. C'est en effet, en 1922, que l'administration des postes créa, à côté des courses automobiles exploitées en régie ou par des entreprises concessionnaires, une nouvelle forme d'exploitation: les courses d'automobiles avec entrepreneurs[2]). Il s'agit, dans cette combinaison, d'un service de transport exploité pour le compte et aux risques de l'administration pour lequel un entrepreneur privé s'engage, par contrat, à fournir les véhicules et le personnel moyennant une indemnité kilométrique fixe et une participation aux recettes mensuelles de 10 %. Le contrat conclu entre l'administration des postes et l'entrepreneur postal constitue un contrat mixte d'entreprise et de travail du ressort du droit privé. En règle générale, il est valable pour plusieurs années, mais chaque partie a la faculté de le dénoncer en tout temps moyennant un délai d'avertissement.

Les obligations imposées par le contrat aux entrepreneurs consistent, en premier lieu, dans l'observation des prescriptions de

[1]) Message du CF à l'AF concernant une loi fédérale sur le service des postes, du 28 octobre 1921.

[2]) Salis-Burckhardt VIII nº 292.

service de l'administration concernant l'emploi d'automobiles dans le service postal. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux courses que le conducteur fait en dehors de son service postal[1]). L'entrepreneur s'engage notamment à exécuter les courses postales prévues au contrat selon un horaire établi par l'administration des postes. En cas d'interruption du service normal, il est tenu d'assurer par d'autres moyens et à ses frais le transport faisant l'objet du contrat. Les obligations de confort, de sécurité et de qualité auxquelles doit répondre le matériel sont aussi définies dans le contrat. Les voitures sont munies de la plaque postale. Le personnel de conduite, qui doit offrir toutes les garanties de capacité professionnelle et de moralité, porte l'uniforme de la poste[2]). Mais les véhicules et les conducteurs, à la différence de ceux de la régie, ont des permis cantonaux. Les conducteurs reçoivent en outre de l'administration des postes le permis postal de conduire comme preuve de la reconnaissance de leur aptitude au service de la poste.

Les entrepreneurs de services automobiles ne sont pas des fonctionnaires fédéraux, mais demeurent soumis, pour les courses postales, aux prescriptions concernant les postillons[3]). Il en résulte que les prescriptions cantonales sur les automobiles, y compris celles concernant les taxes et contributions, s'appliquent aux véhicules des entrepreneurs postaux. Les courses postales qu'ils exécutent ne peuvent, en revanche, donner lieu au prélèvement d'une indemnité pour l'usure extraordinaire des routes. En effet, la Confédération peut, en vertu de la régale des postes, exécuter gratuitement des courses postales sur toutes les routes publiques. La forme de l'exploitation ne joue aucun rôle à cet égard. Que les courses soient exécutées en régie ou par des entrepreneurs, il s'agit toujours de courses de la Confédération[4]). D'ailleurs, l'art. 37bis CF qui reconnaît aux cantons le droit de limiter ou d'interdire la circulation des automobiles, réserve expressément l'utilisation des routes pour le service de la Confédération.

---

[1]) Toute concurrence entre les voyages privés et les courses postales est, naturellement, exclue.

[2]) Pour ses courses privées, l'entrepreneur n'est pas autorisé à porter l'uniforme ni à se servir des plaques postales fédérales. En outre, il doit être muni des permis ordinaires.

[3]) Prescriptions relatives aux postillons, du 1er juillet 1920.

[4]) Salis-Burckhardt n^{o} 274.

Le souci de la sécurité des conducteurs et des voyageurs se remarque dans les dispositions du contrat qui spécifient, d'une part, que les conducteurs doivent être assurés[1]) contre la maladie et les accidents auprès de la Caisse nationale et, d'autre part, que les dispositions de la LA et ses prescriptions d'exécution doivent être strictement observées. Enfin, des sanctions sont prévues contre les entrepreneurs qui manqueraient à leurs engagements.

La création des services d'automobiles avec entrepreneurs — on en comptait 271 en 1942 — a permis de desservir de nombreuses régions déshéritées ou d'accès difficiles et d'assurer ainsi des communications plus régulières avec des centres économiques importants.

§ 9.

Les messagers avec automobile.

L'avantage des transports rapides et modernes des voyageurs s'est imposé jusque dans les régions les plus reculées. Sous l'effet de l'extension incessante des véhicules à moteur, des messagers avec automobile se sont substitués peu à peu aux messagers-piétons et messagers à char. Dans plusieurs localités éloignées, les buralistes postaux, choisissant le moyen de transport le plus apte à leur donner satisfaction, utilisèrent de plus en plus l'automobile pour effectuer leurs courses quotidiennes. En présence de cette évolution, l'administration des postes créa, en 1932, une forme nouvelle d'exploitation[2]) impliquant pour le messager avec automobile le transport régulier, à ses risques et périls, des voyageurs et d'envois postaux moyennant une indemnité fixe et une participation proportionnelle aux recettes. Les règles à suivre pour le transport sont fixées dans un contrat de travail relevant du droit privé, contrat aux termes duquel le messager s'engage à exécuter, d'après un horaire, la course de messager qui lui a été confiée par l'administration des postes sur un parcours déterminé au moyen d'une voiture automobile qu'il doit fournir et entretenir à ses frais. Celle-ci est munie de l'écusson postal fédéral et soumise au contrôle des organes techniques de la division des automobiles. Des obligations sont imposées aux messagers en ce qui concerne l'assurance obligatoire et la responsabilité civile pour tous les dommages résul-

[1]) L'obligation d'être assuré contre les accidents s'étend aussi aux entrepreneurs conduisant eux-mêmes les voitures.

[2]) Buser, Revue des postes, 1929, nº 4, p. 131 et s.

tant d'accidents imputables à l'exploitation automobile. En outre, des sanctions sont prévues pour les infractions au contrat: résiliation immédiate sans droit à indemnité, retenue sur l'indemnité postale pour la couverture du montant des dommages éventuels.

L'institution du messager avec automobile apparaît comme une forme particulière de service exploité par un entrepreneur postal. La différence réside toutefois dans le fait que le déficit éventuel de l'exploitation va à la charge du messager. Si le service de messager est confié, en règle générale, à un buraliste postal, l'administration des postes peut s'adresser encore à un particulier qui se charge d'effectuer le travail dans les conditions indiquées par le contrat. Le messager n'est donc pas nécessairement un fonctionnaire à emploi fixe, subordonné à l'administration fédérale. Ainsi, par l'examen que nous venons de faire de la situation légale du messager, nous constatons que ce dernier se trouve toujours dans des conditions juridiques relevant du droit privé, peu importe que le service soit exploité par un fonctionnaire ou un particulier. C'est là une conséquence logique de la nature du rapport qui lie l'administration au messager. Il est vrai, cependant, que le buraliste-messager se trouve dans une double situation juridique découlant, d'une part, du rapport de droit public qui le lie à l'administration en sa qualité de fonctionnaire et, d'autre part, du contrat de messager de droit privé que l'administration des postes conclut avec lui comme s'il s'agissait d'un particulier.

Mais, et c'est là le point caractéristique, lorsque la poste confie le service de messager à un particulier, la situation de ce dernier n'est nullement différente de celle du buraliste chargé de la même tâche. Et bien que le service de messager ait l'apparence d'un service postal proprement dit — le port de l'uniforme fourni par l'administration des postes est obligatoire pour les courses de service —, le messager avec automobile transporte néanmoins pour son compte et à ses risques.

§ 10.

La responsabilité de l'administration des postes, des entrepreneurs postaux et des messagers avec automobile.

I. L'Etat n'est responsable pour les dommages qu'il cause aux particuliers dans l'exercice de son activité que dans la mesure où la législation le prévoit expressément. Ce principe de droit

public en matière de responsabilité s'applique également à l'administration des postes dont l'activité, comme institution publique, est soumise aux règles du droit public [1]). C'est pourquoi, la responsabilité de l'administration des postes découlant de l'exploitation de ses services, n'est engagée dans tous les cas que dans la mesure déterminée par la LSP [2]).

Un principe général voulant que le droit spécial l'emporte sur le droit commun, la responsabilité pour accidents survenant dans l'exploitation postale a été réglée d'abord uniquement par la LRChF [3]). En soumettant les entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes à une responsabilité beaucoup plus rigoureuse que celle qui découlerait des principes du droit commun, le législateur a cherché à protéger le public contre les dangers spéciaux inhérents à ces entreprises. En outre, il a voulu que la responsabilité exceptionnelle compense le monopole de fait dont jouissaient alors les entreprises de transport.

Déjà lors de la discussion de la LRChF, il avait été question d'en étendre les effets à la circulation automobile en général. Mais cette proposition n'ayant pas été retenue, la LRChF demeura seule applicable à l'exploitation des courses postales automobiles. En principe, l'administration des postes répond pour tout dommage survenu dans les conditions requises par la loi. La responsabilité découle uniquement de la loi qui n'est pas fondée sur un rapport juridique existant entre le lésé et la personne responsable, mais sur un état de fait: le dommage qui peut se produire au cours de l'exploitation.

Sous l'effet du développement énorme de la circulation automobile au cours des années qui suivirent la guerre de 1914—1918, le peuple suisse et les cantons adoptèrent en votation populaire, le 22 mai 1921, un article constitutionnel permettant d'étendre la réglementation de la circulation à tous les usagers de la route, dans la mesure où cette circulation était en rapport avec celle des automobiles et des cycles. Sur la base de cet article, les Chambres

---

[1]) Message du CF à l'AF concernant une loi sur le service des postes, du 28 octobre 1921. FF *44* 804.

[2]) Art. 44, 1er al., LSP.

[3]) Loi fédérale sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes, du 28 mars 1905. RO *31* 378; art. 47, 1er al. LSP.,

fédérales adoptèrent, le 15 mars 1932, une loi fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles[1]) qui, dès son entrée en vigueur, le 1er janvier 1933, a remplacé la LRChF en matière de dommages causés lors de l'emploi de véhicules automobiles. Depuis lors, ce n'est plus la LRChF qui est applicable à l'exploitation des courses postales automobiles, mais les articles 37 et s. LA. En spécifiant que les dispositions sur la responsabilité civile contenues dans cette loi sont également applicables aux dommages causés par les véhicules automobiles de la Confédération[2]), le législateur a songé en premier lieu à la responsabilité de l'administration des postes pour ses services automobiles qui est régie dorénavant par les articles 37 et s. LA, en tant que la législation sur les transports n'est pas réservée par l'article 37, ch. 7[3]). C'est à ce point de vue que s'est placée l'ordonnance d'exécution I de la LSP du 15 août 1939 qui prescrit que «si, par suite de l'emploi d'un véhicule automobile dans le service des postes, une personne est tuée ou blessée, l'administration des postes est civilement responsable dans la mesure déterminée par la loi fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles» (art. 133, ch. 1).

L'art. 37 LA institue la responsabilité civile du détenteur d'un véhicule automobile. Cette responsabilité existe indépendamment de toute faute du détenteur lui-même, par le seul fait objectif qu'un dommage a été causé par suite de l'emploi d'un véhicule automobile. Il ne s'agit cependant pas d'une responsabilité causale absolue, car elle est atténuée par la possibilité d'une libération totale ou partielle dans les cas limitativement déterminés à l'art. 37 précité. Néanmoins, les art. 37 et s. LA constituent d'une manière générale une responsabilité plus lourde que celle de la LRChF. C'est ainsi que, selon la LA, le détenteur d'un véhicule automobile répond en principe causalement de tout dommage, alors que la responsabilité causale de l'entreprise de chemins de fer[4]) est libérée, aux termes de la LRChF, dès que le dommage a été causé par une faute exclusive du lésé ou du tiers, que cette faute soit grave ou légère. Par contre, le détenteur d'un véhicule automobile n'est exonéré que si la faute exclusive du lésé ou du tiers est lourde.

---

[1]) RO *48* 735.
[2]) Art. 47 LA.
[3]) Strebel, art. 74, n. 2.
[4]) Nous sous-entendons (...de bateaux à vapeur et des postes).

L'art. 37 rend civilement responsable tout détenteur d'un véhicule automobile. En vertu de ce principe, le détenteur, que ce soit la Confédération ou un simple particulier, ne saurait se soustraire d'une manière quelconque à la responsabilité de l'art. 37 LA. Quand à savoir qui est le véritable détenteur, la question ne présente aucune difficulté en l'espèce, car l'emploi d'automobiles postales jaunes montre clairement qu'il s'agit de véhicules dont l'administration des postes est seule détentrice. Les voitures automobiles postales ne sont donc plus soumises à une réglementation spéciale par rapport aux autres véhicules automobiles.

II. Nous avons vu que la responsabilité de la Confédération n'existe dans chaque cas particulier qu'en vertu d'une disposition de droit positif. Or, la LSP prévoit, pour les dommages causés aux usagers des services de transport postaux, diverses responsabilités que nous examinerons brièvement:

a) La responsabilité en cas d'accidents (art. 47 LSP, 133, 1er al., OP I).

En principe, l'administration des postes répond, d'après la LA, dans tous les cas où des personnes ont été tuées ou blessées par suite de l'emploi d'un véhicule automobile dans le service des postes. Pour que les personnes, c'est-à-dire non seulement les voyageurs postaux, mais encore les tiers, soient au bénéfice de la responsabilité légale, il faut qu'elles aient subi un accident dû à l'emploi d'une automobile postale ayant entraîné mort d'homme ou lésions corporelles. Il doit exister un rapport de cause à effet entre le fait de l'emploi du véhicule automobile et l'accident survenu, sous réserve toutefois que l'accident ne soit pas dû à la seule faute du lésé. Par emploi du véhicule, il faut entendre l'ensemble des faits destinés à remplir la fonction de l'automobile, c'est-à-dire la circulation et le transport. D'où il suit que la responsabilité de la poste ne sera engagée que s'il y a eu transport postal ou en tout cas un acte offrant un danger spécial en liaison avec ce transport. L'administration des postes est donc responsable, même sans faute de ses agents, lorsque le demandeur prouve que l'accident a été causé par l'exécution d'un transport au moyen d'une automobile postale. Dans ce cas, elle est tenue à la réparation intégrale du dommage, à moins qu'il n'y ait faute concurrente de la victime. En effet, la responsabilité de la poste n'est pas absolue, car il existe des circonstances qui libèrent l'administration

de sa responsabilité. La responsabilité de l'administration des postes étant purement causale, c'est à cette dernière, si elle veut se libérer, qu'incombe le devoir d'apporter la preuve que le dommage est dû à une de ces circonstances. Ainsi, elle est libérée si elle prouve que le dommage a été causé par la force majeure, ou par une faute grave du lésé ou d'un tiers sans qu'elle-même ou des personnes pour lesquelles elle est responsable aient commis de faute. Si la faute imputable au lésé ou au tiers est légère, le juge fixera l'indemnité en tenant compte de toutes les circonstances. D'autre part, si l'accident a été causé par la faute du lésé ou du tiers, concurremment avec la faute de l'administration des postes ou des personnes dont elle répond, ou avec l'état défectueux du véhicule automobile, la poste n'est libérée que partiellement de la responsabilité civile.

Si, d'après la loi, l'administration des postes est directement responsable envers les personnes lésées alors que le dommage a été causé, dans l'exécution de leur service, par des fonctionnaires postaux ou par des personnes occupées au service postal, ou encore par la faute d'un tiers, le législateur n'a pas voulu qu'elle ait forcément à répondre de la faute de ses agents ou de tiers. Tandis qu'une action du lésé contre l'administration des postes n'exclut pas de sa part une action concurrente contre l'employé ou le tiers fautif, la réparation du dommage par la poste n'infirme pas son droit de recours contre des tiers (art. 47, 2e al, LSP, ch. 4 OP I). Ce droit de recours ne subroge pas l'administration dans les droits du lésé, il lui donne un droit de recours direct contre la personne fautive qui sera tout aussi bien un agent qu'un tiers.

Le dommage pour lequel l'administration des postes doit répondre, est causé, en règle générale, par une faute imputable à un fonctionnaire. Dès lors, il paraît équitable de rendre responsable des dangers de l'exploitation postale par automobiles celui qui la met en jeu. Or, le fonctionnaire postal qui, dans l'exercice de ses fonctions, cause d'une manière illicite, à dessein ou par négligence un dommage à des usagers, à des tiers ou à la Confédération, en est en principe responsable, comme tous les fonctionnaires fédéraux, selon la LRF[1]) et la LSF[2]). Toutefois, il n'est civile-

[1]) Loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, du 9 décembre 1850, art. 4, 7, 10 et 11 (RO as *2* 145).

[2]) Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, du 30 juin 1927, art. 29.

ment responsable qu'envers l'administration des postes, à moins qu'il ne se soit rendu coupable d'un délit prévu par les lois pénales [1]). En ce qui concerne la responsabilité civile incombant à l'administration des postes en raison d'accidents de service survenus à ses employés ou ouvriers, elle a été remplacée par l'assurance obligatoire conformément aux art. 60 LAMA et 12 O I sur l'assurance-accidents [2]). Pour les accidents qui ne sont pas de service, les employés et ouvriers restent au bénéfice de la LA.

b) La responsabilité pour retard éprouvé par des voyageurs (art. 48 LSP).

Tandis qu'une action en responsabilité contre l'administration des postes était exclue sous le régime de l'ancienne loi sur les postes dans les cas de retards, la LSP du 2 octobre 1924 donne aux voyageurs le droit de réclamer à l'administration des postes une indemnité pouvant s'élever au maximum à 25 francs lorsque, par suite de retard de la poste, ils manquent la correspondance d'une entreprise de transport publique et qu'il en résulte pour eux des dépenses inévitables. Si l'administration des postes répond pour le retard même sans faute de sa part, elle n'encourt toutefois aucune responsabilité lorsque le retard est dû à la force majeure ou s'il a été causé par le voyageur lui-même. En revanche, si le retard est dû à une faute grave de ses agents, l'administration des postes est tenue non seulement d'accorder au voyageur une indemnité raisonnable pour les dépenses nécessaires, mais encore de réparer le dommage entier qu'il a subi par suite du retard et qu'il sera en mesure d'établir.

c) La responsabilité pour bagages de voyageurs (art. 49 LSP, 134 OP I).

L'art. 37, 1er al., LA accorde la garantie spéciale non seulement pour un dommage à la personne, mais aussi pour un dommage aux choses transportées par automobile postale. La responsabilité est différente suivant qu'il s'agit de bagages transportés gratuitement, de bagages soumis à la taxe ou d'autres objets.

En ce qui concerne le dommage causé aux bagages à main transportés gratuitement et que le voyageur emporte avec soi,

---

[1]) Loi fédérale sur les postes suisses, du 5 avril 1910, art. 91.

[2]) Loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, du 13 juin 1911, art. 128, complétée par la loi du 18 juin 1915 (RO *31* 353); art. 37, ch. 6, LA.

l'administration des postes n'en répond plus, actuellement, suivant l'art. 49, 1er al., LSP, d'après la LRChF (art. 11 et 12), mais dans la mesure déterminée par la LA (art. 37)[1]).

Par contre, s'il s'agit de bagages pour lesquels la taxe a été payée, l'administration des postes est responsable, aux termes de l'art. 49, 2e al., LSP, dans la même mesure que pour les colis. C'est la responsabilité légale de la poste pour les objets consignés prévue par les art. 50 et s. LSP. Ces dispositions font partie de la «législation sur les transports» réservée à l'alinéa 7 de l'art. 37 LA et restent entièrement applicables.

Quant aux autres objets transportés par automobile postale et endommagés au cours d'un accident (envois et lettres avariés ou détruits), l'administration des postes en répond selon les art. 50 et s. LSP.

III. La responsabilité des entrepreneurs postaux et des messagers avec automobile est fixée, en règle générale, par le contrat qu'ils ont conclu avec l'administration des postes. Elle est en principe de la même étendue que celle de l'administration des postes. Les entrepreneurs et les messagers sont responsables de tous les dommages résultant d'accidents imputables à l'exploitation postale automobile selon les dispositions de la LA. En outre, ils assument la responsabilité des envois postaux qui leur sont confiés pour le transport envers l'administration des postes dans la même mesure que celle-ci à l'égard des usagers de la poste.

Les employés des entrepreneurs postaux sont aussi, en règle générale, soumis à la LAMA.

IV. En matière d'actions en responsabilité intentées à l'administration des postes, la LSP (art. 55) a prévu une réglementation spéciale qui, en principe, vaut également sous l'empire de la LA. Les actions dont la valeur litigieuse est d'au moins fr. 4000 ressortissent au Tribunal fédéral comme instance unique. Lorsque la valeur du litige est inférieure à cette somme, l'administration des postes demeure soumise à la juridiction cantonale. Toutefois, tandis que les actions étaient portées jusqu'ici devant l'autorité judiciaire du siège de l'administration centrale ou du chef-lieu du canton dans lequel s'était produit l'accident (art. 55, ch. 2, lit. *a*), elles doivent être intentées maintenant, aux termes de l'art. 45 LA, devant le tribunal du siège de l'administration cen-

[1]) Strebel, Kommentar, ad art. 37, n. 249.

trale (Berne) ou du lieu de l'accident. Le for du chef-lieu cantonal n'est donc plus valable.

Les actions en indemnité pour accidents ayant entraîné la mort ou des lésions corporelles se prescrivent par deux ans à compter du jour où la partie lésée a eu connaissance du dommage ainsi que de la personne responsable, et dans tous les cas par dix ans dès le jour où l'accident s'est produit (art. 44 LA). Quand aux demandes en indemnité pour bagages de voyageurs ou envois postaux et dirigées contre l'administration des postes, le délai de prescription est d'une année (art. 45 LSP).

V. A teneur de l'art. 48 LA, le détenteur d'un véhicule automobile est tenu de contracter une assurance-responsabilité civile couvrant les dommages causés par l'emploi du véhicule. En d'autres termes, le détenteur doit contracter une assurance contre tous les dommages pour lesquels il serait civilement responsable en application de la LA. Si l'assurance obligatoire de responsabilité civile constitue la règle pour tout détenteur de véhicule automobile, la Confédération — eu égard à sa capacité financière — n'est toutefois pas tenue à cette obligation pour les véhicules dont elle est détentrice (art. 48, 4e al., LA)[1]). Nonobstant cette exception, l'administration des postes a néanmoins passé un contrat d'indemnité pour les dommages s'élevant de plus de 50 000 francs à 200 000 francs.

Cette assurance ne procède donc pas de la loi, mais tient uniquement au contrat passé entre l'assureur et l'assurée.

Il va sans dire que les entrepreneurs de courses postales et les messagers avec automobile qui répondent personnellement de tous les dommages causés par leurs véhicules automobiles, ne sauraient être dispensés de l'assurance obligatoire. Ils doivent, en effet, conformément au contrat, s'assurer contre les suites de cette responsabilité selon les dispositions de la LA. En s'assurant contre la responsabilité civile, les entrepreneurs postaux et les messagers se couvrent de la perte matérielle qu'ils peuvent éprouver en devant payer au lésé une indemnité en vertu de leur responsabilité légale.

Dans l'assurance pour dégâts matériels, les envois postaux transportés sont assurés pour un montant maximum de fr. 2000.

---

[1]) Strebel, Kommentar, art. 48, n. 84.

§ 11.

La garantie communale.

Les services d'automobiles exploités pour le compte de l'administration des postes ne parviennent pas toujours à couvrir leurs frais d'exploitation et à réaliser des excédents de recettes. Tandis que l'administration des postes supportait seule les déficits d'exploitation des diligences attelées, elle s'est efforcée, depuis la création des services d'automobiles, de se couvrir de déficits éventuels en concluant des contrats de garantie avec des communes ou des particuliers. Il arrive fréquemment qu'une commune désire améliorer ses communications à cause de son éloignement ou qu'elle ait un intérêt à des communications plus régulières avec un centre économique important. Le service de transport ainsi créé ne répond pas toujours à un besoin du trafic et laisse prévoir un déficit probable. Une participation des requérants aux frais d'exploitation paraît alors justifiée. En effet, lorsque l'évaluation des frais fait présumer que l'exploitation de courses en régie ou par un entrepreneur privé sera déficitaire, les communes intéressées sont appelées à fournir des garanties. Le montant de celles-ci est fixé, jusqu'à concurrence d'un maximum déterminé, à la moitié du déficit prévu.

Aux termes du contrat de garantie, les communes s'engagent solidairement à contribuer par des subsides à la couverture des déficits d'exploitation éventuels des services d'automobiles effectuant le transport régulier des voyageurs, bagages et envois postaux pour le compte de l'administration des postes. Le droit qui régit les rapports entre l'administration des postes et les communes garantes a un caractère essentiellement privé. Le contrat résulte d'une convention librement consentie entre parties. L'administration des postes ne possède, en effet, aucun droit pour revendiquer des garanties ou pour obliger des communes ou des personnes privées à verser des subsides en vue de couvrir les déficits d'exploitation.

Le contrat de garantie est conclu, en général, pour une durée de 10 ans en cas d'exploitation en régie et 5 ans s'il s'agit des courses exécutées par un entrepreneur privé pour le compte de l'administration des postes. Il contient notamment des dispositions concernant le calcul du déficit d'exploitation, l'étendue et la durée de la garantie

ainsi qu'un état des dépenses et des recettes qui entrent en ligne de compte pour le calcul du déficit. Il convient toutefois de relever que les communes garantes n'ont pas forcément à répondre de tout déficit, car, en principe, elles ne sont appelées à verser une contribution annuelle maximum que lorsque la recette voyageurs et bagages ne dépasse pas un montant déterminé fixé annuellement. A la fin de chaque exercice annuel, les comptes d'exploitation sont arrêtés et présentés aux autorités communales intéressées.

Chapitre IV.

Les entreprises concessionnaires.

§ 12.

La situation juridique des entreprises concessionnaires.

La première ligne d'automobile concédée a été ouverte à l'exploitation en 1903 entre Porrentruy et Damvant. Bientôt les entreprises se multiplièrent pour assurer le service dans les régions où le trafic était rémunérateur. Après la guerre, l'évolution allait se poursuivre rapidement. Les diligences, véhicules d'un autre âge, n'étaient plus en rapport avec l'activité moderne. Elles durent disparaître peu à peu. Au cours des 30 dernières années, les services d'automobiles ont presque complètement remplacé les services de diligences.

Répondant à des besoins locaux et ruraux, les entreprises de transport concessionnaires ont été créées pour desservir les régions que n'avaient pas encore pénétrées les voies ferrées d'intérêt local ou qui l'étaient insuffisamment. De nombreux services furent ainsi établis pour suppléer au manque de moyens de communication et satisfaire aux exigences de régions éloignées des grands centres économiques.

Il existe actuellement 114 concessions A pour transports de personnes par courses dites «de lignes»; 64 des entreprises qui en bénéficient doivent assurer les transports postaux, et 25 exploitent des services urbains d'autobus. Les lignes d'autobus exploitées dans les villes rentrent, en effet, dans cette catégorie, qu'il s'agisse d'entreprises municipales ou particulières. Toutefois,

il n'existe pas pour ces entreprises de contrats pour le transport des envois postaux.

Depuis une quinzaine d'années, un certain nombre d'entreprises de tramways urbains se sont trouvées dans l'obligation, pour des raisons diverses, d'introduire des services d'autobus sur leur réseau en exploitation ou dans leur zone d'influence. Les réseaux urbains sont nés de la nécessité, pour les entreprises, de desservir de nouveaux quartiers en voie de développement où l'immobilisation de nouveaux capitaux pour l'installation de rails ne se justifiait pas. Les Tramways de Berne ont été, dans ce domaine, des précurseurs, car ce sont eux qui ont adopté les premiers les autobus pour leur réseau urbain. Quant aux lignes suburbaines d'autobus qui relient les villes à d'autres centres de plus ou moins grande importance, elles sont néées du développement général des transports depuis l'après-guerre et, pour quelques-unes, de la suppression de lignes de tramways ne possédant plus le trafic suffisant pour justifier les frais de renouvellement. Les Chemins de fer électriques de la Gruyère ont été les premiers, en 1916, à exploiter un important réseau suburbain en autobus. Certaines sociétés se sont vues contraintes, pour diminuer les déficits d'exploitation, d'utiliser également leur service d'autobus dans des domaines plus rémunérateurs, tels que le service «excursions».

Ces dernières années, un nouveau moyen de transport, l'omnibus électrique à trolleys, a fait son apparition. En Suisse, une première exploitation d'essai est créée, en 1932, par les Tramways Lausannois, entre la gare CFF et Ouchy. L'exploitation donne des résultats favorables. Depuis lors, le trolleybus connaît un développement rapide. Plusieurs grandes villes équipent certaines lignes de trolleybus. La plupart des exploitations sont destinées à remplacer des tramways ou des lignes d'autobus à trafic moyen. Cependant, la question se pose de savoir si et dans quelle mesure la LA est applicable au trolleybus. Si, d'une part, il ne peut être considéré comme un tramway, il ne saurait, d'autre part, être assimilé purement et simplement à un véhicule automobile. Il semble que la législation spéciale qui est en préparation s'inspirera davantage de la loi sur les chemins de fer que de la loi sur la circulation des véhicules automobiles. Il ne peut être question dans notre étude que d'entreprises de transport par véhicules automobiles soumis sans aucun doute à la LA.

Toutes ces entreprises d'automobiles exploitées sous la forme de lignes régionales ou d'autobus urbains sont régies actuellement par une ordonnance du 8 février 1916[1]) fondée sur l'article 3, 1er alinéa, de la LSP qui donne à la Confédération la compétence d'accorder des concessions pour le transport régulier de voyageurs aux entreprises qui en font métier. La concession détermine, en principe, les conditions et charges auxquelles est subordonnée l'exploitation et crée pour le concessionnaire une situation juridique particulière.

I. Droits et obligations découlant de la concession.

La concession acquise, il reste encore à déterminer quels seront les droits du concessionnaire et quelles conséquences en résultent pour lui. En principe, les droits et obligations les plus importants du concessionnaire sont fixés et limités par les clauses de la concession. Mais la concession n'est pas exclusivement régie par la volonté des parties. Concessionnaire et concédant sont limités par des règles de droit cantonal et fédéral. D'autre part, des normes cantonales et fédérales complètent l'acte de concession.

Le premier privilège conféré au titulaire de la concession est le droit d'établir et d'exploiter un service de transport régulier et périodique de voyageurs et de leurs bagages au moyen d'automobiles sur un parcours déterminé. Toutefois, il ne s'agit pas d'un droit exclusif. L'administration des postes se réserve le droit d'entretenir et d'instituer en tout temps des services de courses postales sur le parcours concédé dès qu'elle le juge opportun, sans être tenue d'indemniser l'entreprise d'automobiles[2]). Néanmoins, elle ne se laissera guider en cela que par les exigences de l'intérêt public dont elle a la sauvegarde. L'octroi d'une concession ne peut jamais faire obstacle à ce que l'administration en accorde une nouvelle qui concurrence la première, car qui dit concession, dit intérêt public. Or, l'on ne saurait faire prévaloir l'intérêt d'un service préexistant contre l'intérêt public, qui constitue la fin suprême de l'action administrative.

---

[1]) Ordonnance concernant les concessions d'entreprises de transport par automobiles, du 8 février 1916, RO *32* 21.

[2]) Art. 4 OCA.

Il reste que, à défaut d'un monopole, tout concessionnaire a au moins un certain droit qui est de l'essence même de sa concession — et que l'administration concédante a contracté une obligation de bonne foi, celle-ci consistant à faire jouir le concessionnaire du service qui lui a été concédé et à ne pas le priver indirectement des droits qu'il a acquis d'elle-même.

En règle générale, la concession est accordée pour dix ans. Si elle a été accordée sans conditions pour un temps déterminé, elle ne peut être retirée ou modifiée au détriment du concessionnaire que moyennant une indemnité équitable. A l'expiration de la concession, la Confédération se réserve le droit de reprendre l'exploitation à son compte. En cas de contestation sur la valeur de rachat, le différend est tranché définitivement par une commission d'experts.

Le droit réservé au concessionnaire doit être exercé pour la satisfaction de l'intérêt public. C'est pourquoi l'entreprise d'automobiles est soumise, en principe, à l'obligation d'exploiter. Cette obligation est pour elle la règle. Elle est, par conséquent, obligée d'offrir ses services au public dès l'ouverture à l'exploitation et d'assurer la continuité des transports. Une suspension temporaire de l'exploitation est subordonnée à l'autorisation de la Direction générale PTT. Il en est de même d'une renonciation à la concession avant son expiration. En outre, le titulaire d'une concession ne peut, sans le consentement de l'autorité concédante, ni la transférer à un tiers, ni céder certains droits ou obligations découlant de cette concession.

A l'obligation d'exploiter s'ajoute l'obligation de contracter. L'entreprise concessionnaire doit être à tout instant en mesure de transporter. Elle est tenue, en vertu de la concession, de déférer à la réquisition d'un tiers quelconque. Il lui faut donc tenir à la disposition des usagers les moyens de transport nécessaires et suffisants. Cette obligation formelle qui pèse sur elle est un des éléments qui font rentrer l'entreprise concessionnaire dans la catégorie des services publics organisés par l'Etat. Toutefois, le service ici au lieu d'être, comme dans le système de la régie, directement exploité par l'Etat, est confié à un particulier ou le plus souvent à une société qui se livre au transport sous la forme d'une entreprise privée ordinaire. Ces entreprises de transport, organisées en société ou non, n'agissent pas en tant que représentants de

l'Etat, mais bien en leur nom, pour leur compte et de leur propre droit. L'exercice de ce droit met le concessionnaire en contact avec le public. En dehors des questions que pose une concession entre l'administration et le concessionnaire, il y a lieu de se demander quelle est la situation de ce dernier vis-à-vis des tiers et réciproquement. L'opinion dominante soutient que les titulaires de concession sont, dans la plupart des cas, des entreprises publiques de transport de caractère privé ou mixte [1]). On peut donc dire que les entreprises concessionnaires et les personnes transportées se trouvent engagées dans un rapport de droit privé puisqu'elles traitent entre elles d'égale à égale.

De la nature juridique de la situation du concessionnaire dans ses rapports avec les usagers, telle que nous l'avons déterminée, il résulte que les taxes de transport perçues par le titulaire de la concession ne sont pas des émoluments, mais une rémunération de caractère purement privé. Le fait que les taxes de voyageurs et de bagages doivent être soumises à l'approbation de la Direction générale PTT ne modifie en rien la nature de la taxe.

Le concessionnaire ne bénéficie pas, de par le droit fédéral, de privilèges en matière d'impôts; il est soumis aux lois fédérales et cantonales de la même manière que tout autre chef d'entreprise. Les conflits entre le titulaire d'une concession de service public et les usagers de ce service relèvent des tribunaux ordinaires.

Nous avons vu que les lignes d'autobus exploitées dans certaines villes avaient également leur source dans une concession postale A. Dans ce cas, le titulaire de la concession n'est plus un simple particulier ou une société quelconque exerçant une activité commerciale ordinaire, mais une corporation de droit public, c'est-à-dire un canton ou une commune dont les services d'autobus revêtent alors les caractères d'un établissement public. Les rapports existant entre le service d'autobus et les usagers sont des rapports de droit public. Pour accomplir sa tâche, l'établissement public dispose en principe du droit de régler les rapports d'usage. En se servant de l'établissement, l'usager se soumet à ses prescriptions et à son autorité. Dès lors, les litiges relatifs aux prestations de l'établissement qui surgissent entre ce dernier, d'une part, et les usagers ou les tiers, d'autre part, sont tranchés, en règle générale, par les autorités administratives. Quant aux taxes de

[1]) Fleiner, BStR, 508.

transport dues par l'usager, elles doivent être considérées comme des contributions de droit public.

Envisagés sous cette forme, les services d'autobus urbains sont incorporés en quelque sorte à l'administration publique pour être affectés d'une manière permanente à un but d'utilité publique.

La concession est soumise à une réglementation destinée à donner aux usagers toutes les garanties désirables. C'est en vertu de ces exigences de concession que le législateur s'est efforcé de protéger l'entrepreneur en créant en sa faveur le privilège spécial de l'article 67 CPF, remplacé depuis le 1er janvier 1942, par l'article 239 CPS. Les conditions d'exploitation auxquelles le concessionnaire est étroitement assujetti font que le service est soumis à une responsabilité beaucoup plus rigoureuse que celle qui découlerait des principes du droit commun. Il paraît donc équitable que les dispositions du code pénal suisse qui punissent la mise en danger des voitures postales s'appliquent également aux entreprises de transport concessionnaires (art. 60, 3e al., LSP)[1]).

Nous avons déjà vu que les transports réguliers par automobiles sur les routes de montagnes exigeaient des précautions spéciales et des mesures uniformes. C'est ainsi que l'ACF du 12 juin 1936 ne crée pas seulement un droit d'exception au bénéfice des courses de l'administration postale, mais accorde aussi dans certains cas, un privilège aux courses d'entreprises concessionnaires[2]).

Parmi les obligations qui incombent au concessionnaire, il faut citer notamment celles qui découlent de sa responsabilité civile. En mettant au bénéfice de la LRChF non seulement les voyageurs, mais encore les tiers, le législateur a cherché à protéger le public contre les dangers spéciaux inhérents à l'exploitation des courses postales (art. 3, 2e al., LSP). La LA du 15 mars 1932 ayant remplacé la LRChF en matière de dommages causés lors de l'emploi de véhicules automobiles, les entreprises d'automobiles concessionnaires ne sont plus soumises à la LRChF, mais aux articles 37 et s. LA.

[1]) LSP, art. 60, 2e al.: Celui qui compromet la sécurité du service des entreprises au bénéfice d'une concession en vertu de l'article 3 est puni conformément aux dispositions du code pénal fédéral (CPS dès le 1er janvier 1942).

[2]) ACF du 12 juin 1936 réglant la circulation des véhicules sur les routes postales de montagne (RO *52* 492).

Sont abrogées en outre les dispositions de la LRChF en tant qu'elles concernent la responsabilité civile incombant aux dites entreprises en raison d'accidents de service survenus à leurs employés ou ouvriers (art. 128 LAMA). Depuis l'entrée en vigueur de la LAMA, les employés et ouvriers des entreprises de transport qui ont obtenu une concession de la Confédération en vertu de l'article 3 LSP, sont assurés auprès de la Caisse nationale contre les risques d'accidents professionnels ou non professionnels (art. 60, 1er al, LAMA, art. 12, 4e al., O I)[1]).

La Confédération a voué aussi une attention particulière au travail des agents chargés de l'exploitation des services automobiles en vue de diminuer les risques d'accidents de la circulation. C'est la raison pour laquelle les entreprises de transport concessionnaires sont soumises à la loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications[2]). Dans certains cas, les entreprises jouissant d'une concession à titre exclusif, ont été investies d'un droit d'expropriation qu'elles peuvent invoquer toutes les fois que leur propre intérêt coïncide avec l'intérêt général. Si les entreprises de chemins de fer et de navigation sont, en règle générale, au bénéfice d'un privilège de ce genre, le législateur n'a toutefois pas accordé le droit d'expropriation aux entreprises d'automobiles concessionnaires, en raison même de la nature de l'objet. Ce droit ne leur est pas indispensable pour accomplir leur tâche.

L'exercice du droit conféré au concessionnaire est soumis à certaines conditions, notamment à une approbation préalable des taxes prévues par kilomètre ou par zone de distance, des horaires et des véhicules automobiles. Il entraîne de plus, le paiement de droits de concession fixés par la loi fédérale concernant les émoluments à payer pour les concessions d'entreprises de transport, du 18 juin 1914, et par l'OCA[3]). L'émolument payable pour la concession A comprend une taxe fondamentale de fr. 250 plus un

---

[1]) Loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, du 13 juin 1911, RO *28* 353. Ordonnance I sur l'assurance-accidents, du 25 mars 1916, RO *32* 121.

[2]) Loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communication, du 6 mars 1920, RO *36* 777.

[3]) OCA, art. 9.

supplément de fr. 25 par km. de distance effective entre les stations de départ et d'arrivée de chaque ligne. Pour la concession d'une durée inférieure à dix ans, le calcul des taxes a lieu, pratiquement, au prorata de cette durée. Ces droits de concession sont répartis entre l'administration des postes et les cantons dont l'entreprise d'automobiles dessert le territoire.

L'ouverture à l'exploitation ne peut avoir lieu que lorsque la Direction générale PTT, après avoir procédé aux expertises et contrôles nécessaires, en a donné l'autorisation [1]).

II. Le transport des envois postaux.

1° Comme les entreprises de chemins de fer et de navigation, les entreprises d'automobiles concessionnaires ont l'obligation, à la demande de l'administration des postes, de transporter les envois postaux par toutes les courses indiquées dans l'horaire. Cette obligation s'explique par le fait que la compétence donnée à la Confédération d'accorder des concessions s'étend seulement au transport régulier de personnes et de leurs bagages, tandis que le transport d'objets soumis à la régale est exclusivement réservé à la poste et qu'aucune concession ne peut être octroyée à cet effet. La Confédération n'a pas voulu opposer la concurrence des diligences postales aux premières entreprises de chemins de fer privées, pas plus qu'elle ne fait circuler aujourd'hui ses propres voitures postales sur les parcours d'automobiles concédés. Elle tourna la difficulté en obligeant les entreprises de transport privées à effectuer des courses en faveur de l'exploitation postale de manière à compenser les pertes résultant des transports de personnes qui lui échappent [2]).

Aux termes de l'article 20 OCA, les rapports entre l'administration des postes et l'entreprise d'automobile relatifs au transport des envois postaux, font l'objet d'instructions de détail qui sont énoncées dans l'acte même de concession ou réglées par une convention spéciale. Les contrats passés à cet effet par l'administration des postes avec les entreprises concessionnaires sont soumis à la juridiction civile, bien qu'ils s'apparentent aux contrats de droit public. Les clauses ont un caractère purement contractuel;

---

[1]) OCA, art. 31 à 43.
[2]) Winiker, p. 20.

les parties peuvent, indépendamment de la concession, y déroger d'un commun accord.

Par la conclusion du contrat de transport, l'entreprise concessionnaire est subrogée aux droits de l'administration des postes et pendant un temps plus ou moins long, elle est dans la position où serait l'administration si elle avait fait le service elle-même. Cela signifie que l'obligation lui est, en outre, imposée de conserver le secret postal et d'empêcher toute atteinte à la régale des postes. Pour satisfaire à l'obligation de transporter, l'entreprise est tenue de mettre à disposition dans les voitures un compartiment destiné aux envois postaux. En outre, lorsque l'importance du trafic le justifie, elle doit employer des véhicules supplémentaires ou effectuer des courses extraordinaires.

Le service postal peut être assuré par le propre personnel de l'administration des postes, mais il est confié, en règle générale, à l'entreprise qui est alors responsable envers l'administration dans la même mesure que cette dernière l'est vis-à-vis des expéditeurs ou destinataires des envois conformément aux articles 50 et suivants LSP.

2º Le contrat qui a pour objet le transport des envois postaux établit entre l'autorité concédante et le concessionnaire un rapport impliquant des droits et des obligations réciproques. En contre-partie de l'obligation de transporter, l'entreprise d'automobile a droit en principe à ce que l'administration des postes lui verse une indemnité équitable pour les opérations postales dont elle est chargée[1]). Cette règle souffre toutefois plusieurs exceptions. Elles ont trait aux prestations que l'entreprise doit fournir gratuitement et qui sont mentionnées limitativement dans les articles 17 à 22 OCA. Il n'est pas accordé d'indemnité pour l'espace à réserver aux envois postaux dans les voitures ni pour la réception, le transport et la remise des lettres, ni pour le transport des boîtes aux lettres placées par l'administration aux véhicules automobiles. Lorsque l'administration des postes fait escorter les envois postaux par son propre personnel, celui-ci doit être transporté gratuitement. Enfin, l'entreprise d'automobile a l'obligation de transporter gratuitement les envois exprès par les courses non affectées à la transmission des courriers postaux ordinaires. En revanche, l'entreprise peut exiger des indemnités équitables pour ses autres

[1]) OCA, art. 20.

prestations en faveur du service postal et pour le transport des colis.

L'OCA ne fournit aucune indication sur la manière de calculer l'indemnité postale. Néanmoins, l'administration des postes applique, par analogie, les normes prévues par la loi sur les chemins de fer secondaires.

Le contrat passé par l'administration des postes avec les entreprises concessionnaires d'automobile pour le transport d'envois postaux prévoit le paiement, pour une durée de dix ans, d'une bonification forfaitaire, sous réserve de revision en cas de disproportion manifeste. Les litiges relatifs aux prestations postales ne sont, en principe, pas tranchés par les tribunaux civils, mais par les autorités administratives. En effet, si l'accord ne peut s'établir au sujet de l'indemnité à payer, le Conseil fédéral statue en dernier ressort[1]). D'où il suit que l'indemnité postale comme l'obligation de transporter les envois postaux prévue par l'OCA, revêt un caractère de prestation de droit public[2]).

L'administration des postes s'est assurée, dans certains cas, une participation aux bénéfices éventuels des entreprises. A cet effet, l'indemnité postale est réduite de moitié si, lors de l'établissement du bilan annuel, le rendement, sans compter l'indemnité en question, est supérieur à 5 %. Cette réduction, opérée à titre de compensation, se justifie par le fait que, d'autre part, l'administration des postes s'engage, sous certaines conditions, à prendre à sa charge, outre l'indemnité postale, un déficit éventuel jusqu'à 50 %, sans toutefois dépasser un certain maximum fixé d'avance sur la base d'un devis. Cette participation de l'administration aux déficits enregistrés par les entreprises permet ainsi de subordonner la concession d'une ligne prospère à la desserte simultanée de telle ou telle ligne déficitaire et d'exiger la continuité du service même pendant certaines heures creuses.

III. La surveillance et le contrôle de la Direction générale des postes.

L'administration des postes, en vertu de son pouvoir concédant, exerce une surveillance générale sur les entreprises de transport qui sont au bénéfice d'une concession postale. Elle doit

---

[1]) OCA, art. 20.
[2]) ATF *32*[2] 212.

donc veiller à l'application stricte des dispositions diverses qui les régissent.

L'exploitation des entreprises concessionnaires est soumise dans toute son étendue au contrôle et à la surveillance de la Direction générale des postes. Pour permettre un contrôle régulier, un office de poste important, en règle générale le bureau de poste du siège principal de l'entreprise, est désigné comme office de surveillance. En outre, un office d'information est prévu pour les réseaux d'une certaine étendue. Ces offices sont chargés de surveiller l'exploitation des lignes et doivent transmettre à la division des automobiles des rapports journaliers ou hebdomadaires sur les contraventions éventuelles aux règlements et prescriptions de service et les troubles importants survenus dans l'exécution des courses. Un contrôle rigoureux du matériel roulant et du personnel tel que le prévoient les articles 31 à 52 de l'OCA complétés par de nombreuses dispositions de la Division des automobiles, doit assurer la continuité et la régularité de l'exploitation.

Les véhicules qui, d'ailleurs, doivent offrir toutes les garanties de sécurité requises par la LA, sont soumis à des revisions annuelles. Pour les exploitations temporaires, elles doivent avoir lieu chaque fois avant la reprise du service.

Les conducteurs sont soumis à leur tour à une surveillance sévère et doivent remplir des conditions spéciales. Les entreprises ne peuvent engager que des citoyens suisses, âgés de 22 ans, doués d'une bonne constitution, intelligents et sobres. Ils doivent connaître à fond les prescriptions en vigueur, avoir subi avec succès l'examen prévu par la LA et certifier par une déclaration écrite qu'ils ont accepté leurs fonctions avec toutes les responsabilités qui en découlent. La Direction générale des postes se réserve le droit de demander le renvoi de conducteurs ne possédant pas les aptitudes nécessaires. Ils sont munis des permis de conduire et de circulation ordinaires.

Les organes du contrôle n'ont toutefois pas le droit d'intervenir dans le service intérieur des entreprises concessionnaires, mais doivent se borner à surveiller l'exécution des courses. Dans le cas où des abus de contrôle seraient constatés, les entreprises peuvent porter leur réclamation devant le Conseil fédéral par voie de recours[1]).

[1]) Winiker, p. 18.

Afin que le contrôle de l'Etat puisse s'exercer dans toute son étendue, les entreprises concessionnaires exploitées par des particuliers sont tenues de soumettre chaque année à la Direction générale des postes, les comptes annuels et le bilan. Pour les sociétés anonymes, il y a lieu de présenter en outre le rapport de gestion et le procès-verbal de l'assemblée générale. Si, en principe, la Direction générale PTT a un droit de regard de tous les instants sur la partie administrative de l'exploitation, l'obligation de se soumettre au contrôle de l'administration fédérale ne s'impose toutefois au concessionnaire que pour les services de lignes concédées. On peut donc dire d'une manière générale que l'Etat suit l'évolution de l'entreprise depuis sa conception jusqu'à sa fin.

Pour assurer la bonne exécution du service et rendre le contrôle efficace, le Département fédéral des postes et des chemins de fer est autorisé à punir, par voie administrative, d'une amende de 50 à 1000 francs, les entreprises au bénéfice d'une concession postale qui n'observent pas les mesures d'ordre auxquelles elles sont soumises[1]). Lorsque le contrevenant ne se soumet pas à la peine prononcée par l'autorité administrative, le cas doit être déféré au tribunal compétent conformément à la loi fédérale sur la procédure pénale, du 14 juin 1934[2]). Une demande en cassation peut être adressée à la Cour de cassation du Tribunal fédéral contre les arrêts des tribunaux cantonaux. En cas d'infraction répétée, le Département des postes peut ordonner le retrait immédiat de la concession, sans indemnité[3]). Il ne fait plus guère usage de ce droit.

En principe, les peines prononcées s'appliquent seulement aux chefs ou aux organes responsables de l'exploitation. L'administration des postes n'a pas le droit d'intervenir directement, par voie disciplinaire, contre les conducteurs ou les employés de l'entreprise. Une action pénale directe n'est possible que lorsque le personnel employé se rend coupable d'infractions aux dispositions de la LSP telles que violation de la régale des postes ou du secret postal. La Confédération possède ainsi une arme pour se défendre contre les coupables.

[1]) Art. 61 et 65 LSP. Le Département des postes a délégué aux instances postales qui lui sont subordonnées le droit d'infliger des amendes jusqu'au montant de 500 francs.

[2]) RO *50* 709.

[3]) Art. 53, 2e al., OCA.

IV. Réserves en faveur des cantons.

1° Pour accomplir sa tâche, l'entreprise concessionnaire doit pouvoir user librement des routes publiques[1]). Or, les voies publiques font partie du domaine public de l'Etat sur le territoire duquel elles se trouvent[2]). En Suisse, c'est aux cantons ou aux communes — selon qu'il s'agit de routes cantonales ou communales — qu'appartient la compétence législative et administrative, sous réserve du droit public de la Confédération[3]). Il appartient donc aux cantons ou aux communes d'édicter des règles spéciales pour l'exploitation et le commun usage des routes[4]). C'est pourquoi, en utilisant les voies de communication, le concessionnaire se heurte nécessairement aux droits qui dérivent pour les cantons et les communes de leur souveraineté sur les routes.

Si, en principe, la suprématie des cantons et des communes sur les routes est reconnue par la Confédération, cette dernière a cependant le droit d'utiliser les routes pour un but postal ou militaire, en raison du droit de souveraineté de la Confédération, qui ne saurait être restreint par des prescriptions cantonales. La souveraineté cantonale sur les routes est ainsi restreinte par le droit de la Confédération d'utiliser ces dernières dans l'exercice de sa souveraineté. Si donc la Confédération emploie des automobiles ou exploite des lignes sur un territoire cantonal, elle agit en vertu d'un droit de souveraineté, et ne peut être entravée dans cette activité par la souveraineté cantonale sur les routes[5]).

En revanche, comparativement aux transports postaux, les entreprises de transport au bénéfice d'une concession fédérale, constituent généralement des entreprises commerciales de droit privé. A ce titre, elles sont soumises à la souveraineté cantonale sur les routes, en tant que cette souveraineté n'est pas limitée par des dispositions de droit fédéral[6]).

L'OCA réserve expressément aux autorités cantonales le droit de surveillance en ce qui concerne la police des routes[7]). Mais

[1]) Les routes ou voies publiques, termes généraux par lesquels, pour simplifier, nous désignons aussi les rues et les places.

[2]) Art. 664, 1er al., CCS.

[3]) Art. 57, CF: La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse. En outre, art. 37bis.

[4]) Art. 664, 3e al., CCS.

[5]) Salis-Burckhardt 292, III et V, 3250 II.

[6]) Art. 2 et 3 LA.

[7]) Art. 25 OCA.

les cantons ne peuvent pas, sans le consentement de la Confédération, diminuer le droit conféré par concession en restreignant l'usage ordinaire des routes.

2° Les routes sont, d'une façon générale, destinées à l'usage public[1]). Chacun a un droit égal à leur utilisation conformément à leur destination publique et sans avoir aucun consentement à solliciter de l'autorité, à condition cependant que soient observées les prescriptions de police réglementant la circulation[2]). C'est le droit à l'usage commun qui comporte la jouissance gratuite des biens du domaine public sans qu'aucune autorisation spéciale soit nécessaire dans chaque cas particulier[3]) (Gemeingebrauch).

Il appartient aux cantons ou aux communes, en tant que titulaires de la souveraineté sur les routes, de déterminer les limites du droit général de jouissance et dans certains cas, d'imposer des conditions particulières d'utilisation. Tout membre de la communauté a donc le droit d'utiliser la route conformément aux conditions fixées pour son usage.

Une route est essentiellement une voie de communication. Elle est faite pour qu'on y circule. La circulation proprement dite des véhicules automobiles est donc entièrement conforme à l'usage commun de la voie publique, car l'utilisation normale est celle qui correspond à la destination de la voirie qui est d'assurer les communications. Toutefois, la circulation d'automobiles pour des transports réguliers peut-elle être considérée comme étant renfermée dans le droit de jouissance ordinaire ? A cet égard, les opinions divergent. Tandis que certains auteurs y voient un usage commun normal, d'autres admettent une utilisation dépassant l'usage commun, soit un usage commun renforcé (gesteigerter Gemeingebrauch) ou même un droit d'usage particulier (Sondernutzungsrecht).

Certes, il est des cas où une utilisation dépassant l'usage commun ne peut s'exercer sans porter atteinte dans une certaine mesure, au sol de la route. Il en est ainsi généralement pour toute utilisation qui entraîne modification à l'assiette du do-

---

[1]) Loi bernoise sur la construction et l'entretien des routes, du 14 février 1934, article premier, 1er al.: «Sont réputées voies publiques toutes les routes qui sont ouvertes à l'usage général.»

[2]) Leg. cit. art. 48, 2e al.: «L'usage de la voie publique est permis à chacun dans les limites des prescriptions légales.»

[3]) Wieland, Droits réels, art. 664 CCS, n. 5.

maine ou l'incorporation au sol d'une construction quelconque. Les charges d'entretien de la route peuvent se trouver aggravées du fait de semblables utilisations. L'administration peut réclamer de ce fait une indemnité spéciale. C'est ainsi que le canton de Berne, comme ceux de Fribourg et Lucerne d'ailleurs, sont d'avis que la circulation régulière sur les voies publiques constitue un usage commun renforcé qui exige une autorisation préalable et le paiement d'une taxe.

En application de la loi sur la police des routes, du 10 juin 1906, le canton de Berne a pris le 5 juin 1907 une ordonnance autorisant le Conseil-exécutif à fixer une indemnité équitable si un usage extraordinaire des routes et des chemins pour des buts spéciaux et des entreprises exige davantage d'entretien. Une prescription analogue a été maintenue dans la nouvelle loi sur la construction et l'entretien des routes, du 14 février 1934[1]). C'est en vertu de ces dispositions que le canton perçoit aujourd'hui encore sur les entreprises de transport concessionnaires une taxe spéciale d'utilisation des routes, à côté de l'impôt de circulation ordinaire. Comment justifie-t-il son point de vue ? «Les dépenses supplémentaires de l'Etat pour l'entretien des routes parcourues par les services d'automobiles montrent clairement que les courses régulières entraînent pour les routes un usage extraordinaire. Considérant que les entreprises de chemins de fer doivent prendre à leur charge la totalité des frais d'entretien de leurs propres voies ferrées, il se justifie aussi, en matière de transports automobiles, de grever les frais d'exploitation de ces entreprises d'une partie au moins des dépenses supplémentaires nécessaires à l'entretien de la ligne mise à leur disposition par l'Etat.»

Il est admis que l'autorité qui est chargée de maintenir la route en état de viabilité, est compétente pour décider si telle utilisation spéciale porte atteinte ou non à l'usage commun.

Sans doute, particulièrement s'il s'agit de véhicules automobiles, on ne peut circuler sans produire une certaine usure de la route, mais cette usure n'est pas nécessairement anormale. Tant que la circulation d'automobiles, qu'elle soit régulière ou non, a

---

[1]) Art. 48, 2e al.: «Si un usage extraordinaire exige davantage d'entretien ou de nettoyage, l'assujetti à l'entretien a droit à une équitable indemnité de l'usager. Cette indemnité, s'il y a contestation, est fixée par le Conseil-exécutif.»

pour but d'établir des communications, l'utilisation de la route nous paraît normale parce qu'elle est conforme à la destination publique de la route. Il n'en est certes plus de même si un certain usage de la route la dégrade ou la détériore gravement. Un tel usage ne peut être alors autorisé que moyennant paiement d'une indemnité à titre de contribution aux frais d'entretien.

La question de savoir si les courses régulières effectuées par les entreprises de transport concessionnaires constituent un usage commun renforcé de la voie publique, a été tranchée négativement à propos d'un litige qui opposaient deux entreprises aux CFF. Ces derniers exigeaient des entreprises pour l'utilisation de la place de la gare où stationnaient les véhicules, place qui était ouverte au public, le paiement d'une indemnité. Le service du contentieux de la Direction générale des postes rejeta le point de vue des CFF par les motifs suivants: «Le seul fait qu'une utilisation particulièrement intense a lieu, ne justifie pas encore par lui-même l'obligation d'une contribution. Ce qui est déterminant, c'est de savoir si cet usage renforcé, tel qu'il paraît exister en l'espèce, dépasse l'usage conforme à la destination du domaine. Le cas échéant, une indemnité spéciale, c'est-à-dire une obligation de contribution, est sans doute de droit. Toutefois, si l'utilisation intense est encore comprise dans le cadre de l'usage conforme à la destination publique du domaine, cette forme de l'usage commun est, de même que l'usage commun ordinaire habituel, gratuit. (Cf. Fleiner, Verwaltungsrecht, p. 352 et s., et Wieland.) Au cas particulier, il s'agit, spécialement eu égard à la régularité des courses, d'une utilisation de la place sous une forme un peu renforcée, mais qui, par elle-même, ne dépasse pas l'usage conforme à la destination du domaine appartenant aux CFF. Dans ces conditions, il n'y a pas d'obligation pour l'entreprise de verser une indemnité, c'est-à-dire de contribuer aux frais d'entretien de la place servant à la circulation publique[1]).»

Donc, si une concession fédérale permet à son titulaire d'effectuer des transports par des courses régulières, cet acte à lui seul ne confère pas le droit d'utiliser les voies publiques dans la mesure voulue. La concession A donne droit à l'usage gratuit et ordinaire des routes pour les courses obligatoires, tel qu'il appartient à la poste en vertu de la régale. En cas d'usage exceptionnel des routes,

[1]) Winiker, p. 31.

par exemple s'il s'agit d'un service urbain d'autobus, des prestations spéciales en faveur du propriétaire des routes, tel le payement de droits d'entretien des routes, peuvent être réservées dans les dispositions de la concession.

3° Nous avons vu que les prescriptions cantonales ou communales sur la circulation routière, font règle pour le concessionnaire. L'autorité de police peut donc établir une réglementation spéciale pour la circulation des automobiles de transport. Ainsi, dans les villes en particulier, l'utilisation de la voie publique par les autobus est soumise à une autorisation préalable de l'autorité.

La circulation des véhicules automobiles implique nécessairement un certain stationnement. Cela est plus vrai pour l'autobus urbain que pour nul autre. Sa circulation sur la voie publique n'a pas d'autre but, ni d'autre raison d'être, que de permettre aux voyageurs de monter ou de descendre aux stations. Le stationnement n'est pas en lui-même une utilisation anormale de la voie publique, car il n'est pas plus anormal de s'arrêter que de circuler. Cependant, le stationnement n'est légitime qu'autant qu'il s'intègre dans la circulation des véhicules. Mais il peut se produire que ce stationnement prenne une importance telle, notamment par sa durée ou par l'embarras qu'il produit dans la circulation, qu'il sorte des limites du droit général de jouissance. Il faut faire ici un départ, souvent malaisé il est vrai, entre ce qui est normal et anormal.

Un autobus dans l'accomplissement de son service fait deux sortes de stationnement : il stationne, d'une part, pendant un temps plus ou moins long aux points terminus de son parcours. Ce qui caractérise ce stationnement, c'est qu'une portion souvent importante de la voie publique se trouve occupée temporairement ou en permanence par un ou plusieurs véhicules. Il ne paraît pas possible de dire que ce stationnement soit normal et constitue un usage de la voie publique conforme à sa destination. C'est là une utilisation privative parce qu'elle nécessite généralement l'occupation temporaire ou permanente d'une partie du domaine public en faveur d'entreprises déterminées, à l'exclusion d'autres entreprises. Ces utilisations privatives ne peuvent avoir lieu qu'avec une permission spéciale d'usage délivrée par l'autorité de police.

Ces considérations ne semblent pourtant valoir que dans la mesure où il s'agit d'un stationnement prolongé et par là-même

anormal. Mais que décider pour les simples arrêts effectués en cours de route ? Certes, l'autorité administrative compétente a le droit, au titre de la police, de fixer les points d'arrêt d'une ligne d'autobus. Constituent-ils, comme le stationnement prolongé, une occupation privative de la voie publique ? Nous croyons qu'ils n'ont rien de comparable et que le simple arrêt ne peut, à lui-seul, être soumis à une réglementation quelconque. Le simple arrêt n'est que momentané et ne comporte uniquement le temps strictement nécessaire à la montée et à la descente des voyageurs. A l'inverse de ce qui a lieu pour le stationnement, les autobus n'occupent pas des parcelles de la voie publique à titre exclusif et permanent. Ils ne font qu'user simplement de la voie, de la même manière que tout individu, en y circulant et en s'y arrêtant. Cet usage est en tous points normal. Les autobus ont donc le droit incontestable, en respectant les obligations imposées à tous les autres usagers de la voie publique, de s'arrêter, à l'aller, pour charger des voyageurs, et, au retour, pour en déposer. Ces arrêts ne doivent durer que le temps nécessaire à la montée ou à la descente des voyageurs, mais il convient cependant, de laisser à ceux-ci le temps de prendre place dans les voitures ou d'en descendre sans danger.

Si le stationnement temporaire ou permanent d'un autobus nécessite une autorisation spéciale préalable au service, l'arrêt ne semble pas devoir lui être assimilé. Il peut sans doute être réglementé par l'autorité administrative en ce sens que la fixation préalable des points de stationnement par l'autorité de police locale est une formalité substantielle qui s'impose pour toute entreprise d'autobus urbain au début de son exploitation.

Le concessionnaire se heurte donc, en matière d'utilisation des routes, tant au droit de propriété qu'au droit de souveraineté que les cantons exercent sur les voies publiques. En fait, il appartient aux seules autorités cantonales ou communales de disposer de l'usage des voies publiques, tant que les mesures prises par elle ne sont pas contraires aux principes énoncés dans la Constitution fédérale.

V. La responsabilité des entreprises concessionnaires.

1° Le concessionnaire est tenu, sous sa responsabilité, d'assurer régulièrement le transport concédé et doit agir de telle sorte que chaque course s'effectue sans interruption et dans des conditions

techniques aussi parfaites que possible. S'il manque à cette obligation essentielle, il en subit la responsabilité dont la nature juridique varie tant au point de vue de son objet que de son étendue.

L'entreprise concessionnaire, comme toute autre entreprise privée, est responsable en principe de tout dommage survenu au cours et par suite de l'exploitation. L'octroi de la concession ne la couvre pas des risques inhérents à ses véhicules automobiles et ses installations.

Comme les transports de l'administration des postes, les entreprises concessionnaires ont été soumises d'abord à la responsabilité spéciale de la LRChF[1]). Depuis le 1er janvier 1933, elles ne sont toutefois plus soumises, en matière de responsabilité civile, à la LRChF, mais à la LA qui s'applique dès lors à toutes les entreprises de transport par automobiles.

En ce qui concerne l'entreprise de transport au bénéfice d'une concession postale A, il est possible d'envisager les cas de responsabilité suivants:

a) La responsabilité en cas de retard.

La concession oblige l'entreprise d'automobile à assurer la continuité des courses conformément à l'horaire prévu. Elle doit prendre en conséquence toutes mesures utiles pour que le service ne soit pas interrompu. Lorsque le transport ne s'effectue pas dans les conditions requises, la responsabilité en incombe au concessionnaire qui répond alors de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de l'obligation d'exploiter suivant les règles posées par les articles 79, 97, 100, 101 et 394 et s. CO. Si le concessionnaire ne peut dégager sa responsabilité en prouvant qu'il n'est pas en faute ou en invoquant certaines circonstances qui auront pour effet de reporter sur l'usager les conséquences de l'inexécution, telles que la force majeure ou le cas fortuit, la faute grave du lésé ou d'un tiers, il doit une indemnité à l'usager si ce dernier éprouve un retard ou s'il manque la correspondance d'une entreprise de transport publique. Quant à l'usager, il lui suffira de prouver le fait matériel du fonctionnement irrégulier du service.

b) La responsabilité en cas d'accidents.

Comme les entreprises de transport exploitées par l'Etat, les entreprises concessionnaires ont été soumises, pour leur exploitation, à la LRChF. De ce fait, c'est l'entreprise dont l'exploitation

[1]) OCA, art. 11, 1er al.

a causé l'accident qui répond. D'ailleurs, l'administration des postes encourt aucune responsabilité en cas d'accidents survenus dans des entreprises auxquelles elle accorde des concessions[1]). Aujourd'hui ce n'est plus la LRChF qui leur est applicable, mais les art. 37 et s. LA qui entraînent une certaine aggravation de la responsabilité du détenteur automobile par rapport à celle de l'entreprise de chemins de fer.

Selon la LA, le détenteur d'un véhicule automobile répond en principe causalement de tout dommage, sauf force majeure ou faute grave de la victime ou d'un tiers. L'entreprise répond donc des accidents survenus aux personnes qui voyagent à quel titre que ce soit ou à des tiers, soit des personnes qui, sans être des employés ou des voyageurs, sont tuées ou blessées par suite de l'emploi d'un véhicule automobile. Il faut que l'accident soit survenu au cours d'un transport et qu'il existe un rapport de causalité entre l'accident et l'exploitation. L'entreprise est responsable d'une atteinte voulue; ce sont les circonstances dans lesquelles l'atteinte s'est produite qui détermineront si et dans quelle mesure l'entreprise doit répondre. Quand elle est responsable d'un accident, elle est tenue à la réparation intégrale du dommage, à moins qu'il y ait faute concomitante de la victime. La réparation a lieu conformément aux articles 41 et s. LA.

Une exception au principe de cette responsabilité est faite pour le propre personnel de l'exploitation. En effet, l'entreprise concessionnaire ne répond pas des accidents survenus aux personnes employées au service de l'automobile[2]), car celles-ci sont assurées auprès de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents[3]). Les droits des employés résultant de la LA ne sauraient subsister à côté des droits résultant de l'assurance obligatoire[4]). En revanche, pour les accidents qui ne sont pas de service, les employés restent au bénéfice de la LA s'ils sont victimes d'un accident en qualité de voyageurs ou de tiers.

c) La responsabilité pour bagages de voyageurs.

Lorsque les bagages à main, c'est-à-dire ceux qui sont transportés gratuitement et que le voyageur emporte sous sa surveillance

---

[1]) Art. 47, 3e al., LSP.
[2]) Art. 37, 6e al., LA.
[3]) Art. 60 LAMA; art. 12, O I, AA.
[4]) ATF *59* [2].

personnelle, sont avariés, détruits ou égarés à l'occasion d'une course, le concessionnaire est responsable à l'égard des voyageurs suivant l'art. 37 LA. En ce qui concerne la perte, la destruction ou l'avarie d'objets consignés comme marchandises ou bagages, l'entreprise d'automobile en répond d'après les règles réservées à l'article 37, 7e alinéa, LA sur le contrat de transport[1]).

d) La responsabilité pour le transport des envois postaux.

Les entreprises concessionnaires sont tenues, en règle générale, de transporter les envois de la poste aux lettres et de la messagerie. La responsabilité qui leur incombe du fait de cette obligation, est réglée par les dispositions particulières de l'article 18 OCA.

Lorsque les envois postaux sont escortés par un agent postal, l'entreprise est uniquement responsable des retards ou avaries d'envois qui se sont produits pendant le transport et qui lui sont imputables. Mais lorsque l'escorte des envois postaux est confiée au personnel de l'entreprise, celle-ci est responsable envers l'administration des postes dans la même mesure que cette dernière l'est vis-à-vis des particuliers, conformément aux articles 44 à 54 LSP. Il en résulte que le concessionnaire ne peut s'exonérer qu'en offrant la preuve que le dommage est dû à la force majeure ou à une faute de l'expéditeur ou du destinataire ou à moins que le dommage ne soit la conséquence de la nature de l'envoi[2]). Celui qui est en droit de formuler des prétentions doit présenter sa réclamation à l'administration des postes[3]) qui se réserve alors un droit de recours contre l'entreprise concessionnaire.

e) La responsabilité pour dommages matériels.

En prescrivant à l'article 11, 2e alinéa, OCA que le propriétaire de l'entreprise d'automobiles concédée est responsable de tout dommage causé aux animaux ou objets par son personnel ou son matériel, le législateur a posé le principe de la responsabilité causale sur lequel s'est fondée la LA. Tandis que l'entreprise de chemins de fer ne répond des dommages aux choses que si elle est en faute[4]), l'entreprise de transport par automobiles en répond indépendamment de toute faute[5]). Ce principe qui était appliqué

---

[1]) Art. 440 et s. CO.
[2]) Art. 50, 1er et 2e al., LSP.
[3]) Art. 55 LSP.
[4]) Art. 11, 2e al., LRChF.
[5]) Art. 37 LA.

depuis le 1er mars 1916 déjà aux entreprises concessionnaires en raison des risques spéciaux inhérents à ces exploitations, a été étendu par la LA à toutes les entreprises d'automobiles en général.

2° L'entreprise qui est responsable d'un accident, doit aussi, en principe, supporter les dommages en résultant. Par mesure de précaution, le législateur a imposé aux entreprises concessionnaires l'obligation d'assurer les voyageurs contre les accidents auprès d'une compagnie suisse[1]). Il a voulu protéger toutes personnes qui, à quel titre que ce soit, courent les dangers inhérents à l'emploi des véhicules automobiles en obligeant les entreprises à se couvrir des indemnités qu'elles auraient à payer au lésé en vertu de leur responsabilité légale. Il est donc de toute importance que la situation économique de l'entreprise ne soit pas compromise dans les cas où l'indemnité légale due restera à sa charge.

C'est en vertu de l'article 48, 1er alinéa, LA que le concessionnaire, détenteur d'un véhicule automobile doit, actuellement, contracter une assurance-responsabilité civile couvrant les dommages causés par l'emploi du véhicule. Pour une voiture automobile de poids lourd (autocar), la somme assurée est pour chaque accident[2]):

a) de fr. 150 000 au moins si le véhicule est aménagé pour 10 personnes au maximum;

b) de fr. 300 000 au moins pour 11 à 20 personnes;

c) de fr. 500 000 au moins pour plus de 20 personnes;

d) de fr. 5000 au moins pour les dommages matériels.

En outre, dans l'assurance pour dégats matériels, les envois postaux transportés sont assurés pour un montant maximum de fr. 2000.

Quant à savoir quelle est la personne qui est responsable lorsque le titulaire de la concession n'est pas identique à celui qui exerce en fait l'exploitation automobile, la question ne présente aucune difficulté: c'est celui au nom et pour le compte duquel a lieu l'exploitation qui répond. Le concessionnaire répond directement comme s'il exploitait lui-même, mais il bénéficie d'un droit de recours contre la personne à qui l'exploitation a été confiée. La personne chargée de l'exploitation devra cependant contracter une assurance-responsabilité civile pour se conformer aux clauses de la concession.

---

[1]) Art. 30 OCA.

[2]) Art. 52, 3e et 4e al., LA.

En vertu de l'article 30 OCA, le concessionnaire avait l'obligation d'assurer son personnel auprès d'un établissement suisse. Cette disposition a perdu sa raison d'être depuis que l'employeur remplit cette même obligation en payant à la Caisse nationale les primes pour les accidents professionnels des employés conformément à l'article 108 LAMA. Quant à l'obligation de créer, pour le personnel, une caisse de secours, quelques entreprises seulement ont été en mesure de la réaliser[1]).

[1]) Winiker, p. 39 et 40.

TITRE II.

La réglementation des transports professionnels de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles.

Section I.

Le problème des transports.

Les transports occupent une place de premier plan dans l'économie nationale. Ils apportent à la collectivité le mouvement et la vie commerciale, industrielle et touristique. A ce titre, les transports ont avant tout une mission de service public.

Avant l'apparition de l'automobile, les chemins de fer avaient pris la première place dans tous les Etats à grand développement économique. Cependant, l'évolution des moyens de transport depuis le début du XX^{e} siècle a préparé la fin de cet état de choses. L'essor prodigieux de la circulation automobile s'est traduit par une concurrence redoutable tant pour l'économie en général que pour les diverses entreprises publiques de transport. La concurrence de l'automobile s'est affirmée par le recul du trafic des voyageurs et des marchandises transportées par voies ferrées; par la diminution des recettes brutes d'exploitation; par l'aggravation du déficit des grands réseaux. De là est née la question de la concurrence faite au rail par la route, au sujet de laquelle d'ardentes polémiques ont eu lieu. Les opinions les plus diverses ont été émises, reflétant les intérêts en jeu.

C'est d'abord l'intérêt des chemins de fer qui est engagé. Les réseaux demandent que leur monopole de fait soit défendu et qu'aucun transport ne puisse s'effectuer à leur détriment. Ces prétentions se justifient par des considérations d'ordre économique et juridique, les premières tirées du caractère d'industrie «clé» que présentent les chemins de fer, les autres des obligations qui leur ont été imposées dans l'intérêt public.

Il y a également l'intérêt des transporteurs routiers qui veulent exercer librement leur profession, sans contrainte d'aucune sorte si ce n'est une réglementation de police à laquelle sont du reste soumis tous les véhicules automobiles. Comme ils ne sont astreints qu'au minimum de formalités administratives, ils entendent jouir le plus possible des effets de la libre concurrence.

Très souvent, les discussions concernant le problème du rail et de la route reposent sur des données inexactes. Cela tient à ce que l'on méconnait, volontairement ou non, les régimes respectifs des deux modes de transport aux points de vue juridique, économique et financier.

Au travers des discussions et des affirmations, on aperçoit un problème général: dans tous les pays civilisés, le développement remarquable de l'automobile en moins de 10 ans a fait perdre aux chemins de fer le monopole de fait des transports terrestres. Partout il s'agit d'apprécier l'étendue et les formes de la concurrence, de discerner ses causes et ses conditions, d'estimer la valeur des solutions proposées.

Il faut d'ailleurs remarquer que la crise des chemins de fer n'est pas la seule face du problème des transports qui s'est posé dans la plupart des pays depuis une vingtaine d'années: tous les moyens de transport ont eu à souffrir financièrement de leur propre inorganisation, ainsi que du ralentissement des affaires; et l'origine de la crise des transports doit être cherchée dans le développement trop rapide de trop nombreux moyens de locomotion, développement concordant avec la période de dépression économique que le monde a traversée il y a quelques années.

Le dénouement de cette situation critique ne peut être envisagé que sur un plan d'ensemble: en même temps que la réorganisation du régime intérieur des différents modes de transport, il faut entreprendre leur coordination et le partage rationnel du trafic conformément à leurs aptitudes particulières.

Comme on peut le voir par ce «tour d'horizon», le problème de la coordination des transports, s'il présente un attrait réel en raison de son actualité, n'en reste pas moins fort complexe de par la diversité de ses éléments et des puissants intérêts en cause. Cependant, il nous a paru intéressant de rassembler les données du problème et d'exposer les solutions qu'il paraît comporter.

§ 1.

La concurrence de l'automobile et du chemin de fer.

Deux circonstances imprévisibles, la première spéciale au rail, la seconde commune à toutes les activités économiques, allaient dès 1929, mettre en jeu, sinon l'existence, du moins la prospérité des chemins de fer: la concurrence des transports automobiles, la crise économique générale. Nous laisserons de côté le deuxième aspect de la crise des transports, pour n'examiner que le problème posé par la concurrence du rail et de la route.

I. Nature et importance de la concurrence.

1° La concurrence naturelle qu'étaient portés à se faire, d'une part l'automobile dont l'essor fut considérable après la guerre de 1914—1918, et d'autre part le chemin de fer, ne pouvait qu'être encouragée par l'opposition de leurs conditions d'exploitation, par l'inégalité de leur situation, comme par l'absence de toute politique de transports. Il en résulte que la concurrence de ces deux moyens de communication n'est pas le résultat momentané d'une dépression économique. Elle est la conséquence d'une évolution incessante que subit la structure des transports.

La concurrence de l'automobile s'est exercée dans presque toutes les régions desservies par la voie ferrée. Primitivement, le chemin de fer crut même trouver dans l'automobile un auxiliaire susceptible d'augmenter son trafic. La route fut considérée comme l'affluent du rail. Mais les choses changèrent de face au fur et à mesure des développements de la circulation des automobiles, tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs. Dès 1921, les chemins de fer suisses signalèrent la concurrence nouvelle qui leur était faite sur des routes parallèles à la voie ferrée.

Les transports par automobiles dont le développement fut trop important par rapport à l'ensemble des besoins nationaux, ne purent pas se créer un trafic propre et, pour trouver un débouché à leur activité, furent tout naturellement portés à s'efforcer de s'approprier la clientèle du chemin de fer. C'est là une des causes les plus importantes de la diminution du trafic ferroviaire.

Le chemin de fer a subi cette concurrence sur tous les terrains. Chacun de ses nouveaux concurrents l'a attaqué sur une partie différente de son trafic. En premier lieu, parmi les entreprises

de transport sur route, toutes celles qui, étant parallèles au chemin de fer, faisaient double emploi avec lui, lui ont enlevé, avec grande facilité grâce à leur liberté d'action, une portion importante de son trafic et, par conséquent, de ses recettes. Nous assistons à une création continue, mais désordonnée d'entreprises entièrement libres qui, sans aucun souci d'économie générale, se portaient sur les lignes rémunératrices, doublaient les voies ferrées, tant et si bien que le rail perdit le monopole des transports qu'il détenait, non de droit, mais de fait, depuis près d'un siècle. Ces entreprises de transport privées qui étaient en 1928 au nombre de 150, atteignaient en 1942 le chiffre de 2800 environ. Elles sont évidemment les concurrents les plus actifs et les plus dangereux du rail. En effet, les entreprises de transports par camions opèrent en général sur des parcours unissant des centres importants, presque toujours reliés déjà par la voie ferrée. La concurrence varie cependant selon les différents types de camions. La proportion grandissante du nombre des camions de faible tonnage indique que l'activité des transports automobiles s'oriente surtout vers les transports urbains et régionaux, dans un rayon d'action plus étendu. D'autre part, les détenteurs de camions lourds ont une tendence à effectuer des transports sur des distances relativement longues. Si les déplacements des petits camions ne constituent pas toujours du trafic enlevé au chemin de fer, les transports effectués à grande distance par camions de gros tonnage représentent, en règle générale, du trafic détourné du rail. Néanmoins, comme le trafic par camions est encore plus actif aux petites distances qu'aux grandes, la concurrence est certainement plus vive dans un faible rayon.

Toutefois les pertes subies par les chemins de fer ne résultent pas uniquement des services de transports professionnels de marchandises; il y a aussi la concurrence qui est faite systématiquement par les autocars, exploités librement, à parcours indéterminés et celle faite indirectement par les voitures de tourisme et les camions appartenant à des industriels et commerçants qui enlèvent autant de clients éventuels au rail[1]).

Les voitures particulières sont employées de plus en plus par les hommes d'affaires, entrepreneurs et représentants pour leur

[1]) Jusqu'à fin 1942, le nombre des entreprises exploitées pour transporter des personnes et des choses ou pour servir professionnellement d'intermédiaire en matière de transports (expédition par camion) s'est élevé à 4600 en chiffre rond.

activité professionnelle. Il est certain que le trafic des voitures particulières et des motocyclettes enlève nombre de voyageurs au chemin de fer. Les camions sont utilisés dans une mesure toujours plus grande par l'industrie, les arts et métiers et le commerce, l'industrie du bâtiment, la branche alimentaire et l'agriculture. Ces entreprises qui se chargent souvent de transports rémunérés pour le compte de tiers à côté de leurs propres transports, enlèvent également des transports de marchandises au chemin de fer. Pour l'autocar, le problème est plus simple. Il faut d'abord retrancher du nombre des concurrents les autocars de l'administration des postes et de ses concessionnaires ainsi que les autobus urbains qui ont leur propre champ d'activité et qui assurent leurs services dans des conditions déterminées par une réglementation spéciale. En revanche, les autocars d'entreprises libres sont aussi des concurrents redoutables pour la voie ferrée.

Mais la concurrence s'est manifestée sous une autre forme encore. Les conséquences de l'inégalité de situation des deux modes de transport en matière de tarifs se sont révélées néfastes au chemin de fer. L'automobile a «écrémé» son trafic en portant son choix sur le fret le plus rémunérateur, sur les courants de trafic et sur les intinéraires les plus faciles et les plus intéressants à assurer. Elle s'est attaquée au trafic ferroviaire à l'aide de tarifs systématiquement plus bas et par la faculté qu'elle a de faire varier ses tarifs selon les besoins de la concurrence. Le chemin de fer a subi ainsi la concurrence de l'automobile à double titre: d'une part, ses recettes ont diminué d'autant plus qu'il a été privé de transports à tarifs élevés; en outre, le fait qu'il a été dépouillé unilatéralement des marchandises de grande valeur tendait à compromettre le système du tarif «ad valorem». Il est évident que ce procédé de tarification, établi dans l'intérêt général et très défendable en régime de monopole, ne peut occasionner que de graves inconvénients lorsque ce monopole est battu en brèche. L'automobile, libre de toute entrave, est venue supprimer le monopole de fait du rail en lui enlevant les transports productifs qui lui servaient à équilibrer les tarifs faibles applicables aux marchandises de première nécessité, tarifs qui ont permis, il faut le reconnaître, de donner un essor considérable à l'industrie nationale.

2º Durant les vingt dernières années, l'activité des transports automobiles est devenue si grande que le trafic des chemins de

fer a subi des pertes notables. Si le fait même de la concurrence n'est plus contesté par personne, les opinions divergent quant à l'étendue de cette concurrence. Il est difficile de faire une évaluation précise du trafic enlevé au rail. Cependant, les CFF ont essayé de chiffrer leurs pertes de trafic et de recettes. Mais les statistiques du trafic des voyageurs et des marchandises, si elles donnent une image fidèle de ses variations, ne permettent pas d'apprécier avec une juste mesure les pertes relatives de trafic dues à la concurrence de l'automobile.

En 1930, la direction générale des CFF évaluait déjà à 10 à 15 millions de francs pour le trafic des voyageurs et à 20—25 millions de francs pour le trafic des marchandises, soit au total une somme de 30—40 millions de francs les pertes de recettes que leur occasionnait la concurrence automobile[1]). De son côté, l'ASPA estimait que la part du trafic des voyageurs réellement enlevé au chemin de fer n'excédait pas le 7% et que la part du trafic des marchandises perdu représentait le 5,8% pour l'année 1929[2]).

Cependant, en 1936, le rapport de la direction générale des CFF fixait entre 40 et 50 millions de francs la perte annuelle de recettes subies par les CFF du fait de la concurrence de la route[3]). Ces évaluations ne surprennent nullement et s'expliquent dans une certaine mesure si l'on considère le développement rapide du nombre des véhicules à moteur en Suisse dans les vingt dernières années:

Année	Voitures de tourisme	Autocars	Camions et tracteurs	Motocyclettes	Total
1920	8 902	3 331		8 179	20 412
1922	15 011	5 790		9 753	30 554
1926	36 070	10 357		23 600	70 027
1929	55 149	688	15 217	42 306	113 360
1936	69 098	1 515	19 067	28 639	118 319
1938	76 651		20 744	26 800	124 195

[1]) Chemins de fer fédéraux et automobiles, Caveant Consules, 1930, p. 36.

[2]) Le rail et la route en Suisse, ASPA, 1930, p. 47.

[3]) Deuxième rapport du Conseil d'administration et de la Direction générale sur la réorganisation et l'assainissement des CFF, du 23 mars 1936, p. 19.

Certes, on ne saurait conclure par un raisonnement mathématique que tout véhicule automobile est un concurrent du rail et que tout voyageur ou toute marchandise perdu par le chemin de fer lui est enlevé par l'automobile. Néanmoins, il faut admettre qu'un nombre excessif de véhicules automobiles susceptibles de faire concurrence au rail doit nécessairement influencer le trafic des chemins de fer. En effet, le nombre des voitures de tourisme et en particulier celui des camions n'a fait qu'augmenter tandis que le trafic des chemins de fer baissait sensiblement par suite de la dépression économique. C'est ainsi que depuis 1929 à 1936, le parc des camions a passé de 15 000 à plus de 19 000 alors que le trafic des marchandises des CFF est descendu à la même époque de 19,3 à 14,2 millions de tonnes. Pendant les années de crise, le nombre des voitures de tourisme a augmenté de plus d'un quart, celui des autocars s'est doublé au moment même où le nombre des personnes transportées par les CFF a baissé de 126,5 à 109,9 millions. Au point de vue économique, le nombre de véhicules automobiles, le nombre de kilomètres parcourus, le tonnage, l'importance du trafic de chacun des moyens de transport donnent une idée de la place que ceux-ci occupent dans la concurrence faite au chemin de fer. Les recettes des CFF provenant du trafic des marchandises qui étaient de 245,7 millions de francs en 1929 n'atteignaient plus, en 1936, que 159,1 millions de francs et celles découlant du trafic des voyageurs ont passé de 156,2 à 120,2 millions de francs [1]). Il s'agit là de chiffres assez élevés qui révèlent l'existence, sinon d'un grand péril, tout au moins d'une menace sérieuse.

Dans son message du 18 juin 1937, le Conseil fédéral s'inspirant d'une enquête statistique officielle faite du 1er juillet 1936 au 30 juin 1937, admet qu'une partie importante des transports de marchandises par camions ne constitue pas une concurrence des transports ferroviaires. «Nous partons de l'idée, dit le message, que, dans les divers groupes de distance, on peut estimer comme il suit le volume des marchandises transportées par camions au détriment des chemins de fer: de 10 à 20 km. 30 %, de 21 à 30 km. 40 %, de 31 à 50 km. 50 %, de 51 à 100 km. 65 %, de 101 à 150 km. 80 %, de 151 à 200 km. 85 % et au-dessus de 201 km. 90 %. D'après ces estimations, la perte subie par l'ensemble des chemins

[1]) V. Gawer, Die Eisenbahnkrise, Bern 1936.

de fer durant les mois de juillet à novembre 1936, sur la base des chiffres officiels de l'enquête sur les transports routiers, pourrait être évaluée à 11,8 millions de francs. Si l'on tient compte également des expéditions qui ne sont pas comprises dans la statistique, à savoir celles qui se font à l'aide de véhicules dont la limite de charge n'excède pas une tonne, ou dans un rayon de 10 km., on peut estimer le manque à gagner à environ 12 millions. D'autre part, comme les transports par camions sont soumis à des variations saisonnières et que le trafic est relativement intense durant les mois envisagés, les quantités transportées représentent environ 48 % du volume annuel. La perte totale subie par les chemins de fer en 1936, par suite de la concurrence du camion, peut donc être évaluée à environ 25 millions de francs. On sait que les recettes des chemins de fer privés qui proviennent du transport des marchandises et des animaux vivants représentent à peu près le 12% du trafic total des chemins de fer à voie normale et à voie étroite. Le manque à gagner annuel peut être estimé, en conséquence, à 3 millions de francs pour les chemins de fer privés et à 22 millions pour les CFF[1]).»

Le message estime, enfin, que la perte de 25 millions de francs admise pour 1936 est un maximum puisque le 63% environ des transports de marchandises par camions peuvent être considérés comme soustraits au chemin de fer et qu'il n'a pas été tenu compte des transports ferroviaires qui sont en relation avec l'industrie des automobiles et qui constituent pour lui de nouvelles sources de recettes équivalant au moins au pertes indirectes occasionnées par l'automobile. Le message préjuge toutefois la perte causée au chemin de fer par l'automobile avant que ne soient connus les résultats définitifs de la statistique officielle. Sur la base des résultats effectifs de cette enquête, la perte absolue causée par la concurrence automobile dans le trafic des marchandises a été évaluée à plus de 40 millions de francs. Quant au trafic des voyageurs, la perte absolue occasionnée par cette concurrence serait de 10 à 15 millions de francs.

Il convient donc, semble-t-il, de laisser autour de ces chiffres une marge assez large d'indétermination. Néanmoins, une perte

[1]) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'arrêté fédéral concernant le transport des personnes et des choses au moyen de véhicules automobiles, du 18 juin 1937, FF 1937 [2] 139.

de recettes d'un tel ordre de grandeur explique en partie les causes et l'importance du déficit des chemins de fer suisses.

3º La nature et l'importance de la concurrence de l'automobile au chemin de fer conduit naturellement à en rechercher les causes. Si l'automobilisme a pris l'essor considérable que nous venons de souligner, c'est que des circonstances particulières et sa nature propre l'ont favorisé. Les natures techniques particulières du chemin de fer et de l'automobile déterminent des qualités spéciales, mais presque chaque avantage technique a pour contre-partie un désavantage. Certes, chaque moyen de transport possède, par ses caractéristiques mêmes, les qualités requises pour effectuer dans les meilleures conditions certains services auxquels l'autre se trouve moins apte.

Indépendamment de leur importance sociale et économique de premier plan, la valeur des transports ferroviaires résulte d'un certain nombre de qualités techniques: ce sont leur puissance et leur capacité, l'économie de leur mode de traction, la régularité de leur service, la sécurité, la rapidité et le confort avec lesquels ils effectuent ce service.

L'automobile est douée, elle aussi, de qualités que ne possède pas le chemin de fer et qui la rendent nécessaire à côté et en plus de celui-ci.

C'est dans sa faculté d'adaptation aux besoins des usagers que l'automobile montre ses réels avantages. Elle n'est pas liée à des parcours déterminés; elle peut emprunter presque toutes les voies terrestres et transporter ainsi de bout en bout voyageurs et marchandises. L'automobile, libre de ses mouvements, peut atteindre tous les centres d'activité humaine, même les moins importants et les plus reculés. C'est grâce à cette possibilité de pénétration que l'automobile peut réaliser un véritable service de porte à porte, avec tous les avantages qu'il comporte: suppression du transbordement, presque toujours nécessaire aux gares de départ et d'arrivée, économie de main-d'œuvre et de temps, diminution des risques de détérioration pour les marchandises et augmentation de commodité pour les voyageurs. A l'avantage de sa souplesse et à ses possibilités de transport à meilleur compte, l'automobile joint celle de l'indépendance qu'elle procure: c'est un véhicule privé, individuel. Comparativement au chemin de fer, il constitue une petite unité de transport qui permet de décomposer les transports

en d'innombrables opérations isolées et de satisfaire au mieux les besoins particuliers du plus grand nombre d'usagers possibles, tant en ce qui concerne les localités desservies, que la fréquence des départs et des arrêts. Dans le trafic à petites distances, les transports routiers sont sensiblement plus rapides. Affranchie de l'obligation de suivre un horaire, l'automobile est presque toujours disponible et peut effectuer de nombreux transports qui, au surplus, ne sont liés à aucun tarif fixe.

Grâce à ses avantages techniques et économiques, l'automobile est aujourd'hui un instrument de transport indispensable. La grande faveur dont elle jouit auprès des diverses branches de la production s'explique par sa valeur particulière, mais ne suffit pas à justifier l'ampleur de la concurrence qu'elle fait au rail.

Ces constatations nous amènent à déduire que si l'automobile jouit d'aptitudes spéciales qui se sont révélées, elle présente simplement les avantages et inconvénients propres à chaque mode de transport. Il ne saurait donc être question d'une supériorité de l'automobile sur le chemin de fer.

II. Inégalité juridique et économique des deux moyens de transport.

1° Comment expliquer la forte capacité de concurrence de l'automobile ? Répondant à cette question, M. le prof. Saitzew écrit[1]): «Il ne faut pas en rechercher la raison dans la relation des coûts de revient des deux genres de transport, mais bien plutôt dans la différence de traitement que, du point de vue de la politique économique, l'Etat accorde au chemin de fer et à l'automobile. En termes plus précis: ce ne sont pas tant les qualités techniques inégales de deux moyens de transport, ni la différence de leur valeur économique qui sont ici prépondérantes, que la diversité des régimes juridique et économique auxquels sont soumises les entreprises ferroviaires et les entreprises de transports sur route.» En effet, dans le problème des rapports du chemin de fer et de l'automobile nul ne peut manquer de voir les profondes inégalités qui séparent ces deux moyens de transport.

A l'époque où fut établi le statut juridique des voies ferrées, le monopole des chemins de fer, né d'une part de leur supériorité sur tous les autres moyens de transports terrestres, d'autre part,

[1]) Saitzew M., Mission et régime des chemins de fer dans l'économie nationale, p. 71.

des besoins découlant de leur structure économique particulière, s'affirmait en fait et l'intérêt public exigeait que l'Etat organisât cette exploitation en service public. La loi[1]) qui régit encore actuellement l'organisation de l'exploitation ferroviaire a été élaborée dans l'idée que le chemin de fer, bénéficiant alors d'un véritable monopole de fait sur les transports, n'avait à craindre aucune concurrence sérieuse. Depuis sa création, le chemin de fer a ainsi été soumis partout et toujours à un régime spécial dans l'économie générale. Cet état découle des caractères spécifiques et de la nature même des entreprises ferroviaires.

Les conditions d'exploitation des deux modes de transport sont fondamentalement différentes. Les chemins de fer sont liés à des dispositions légales très strictes qui les placent en premier lieu au service de l'économie nationale, mais qui diminuent singulièrement leurs possibilités d'adaptation. Les chemins de fer ne sont pas seulement une industrie, mais surtout un service public nécessaire pour satisfaire aux besoins de l'économie publique. A ce titre, ils doivent faire face à des obligations que l'automobile ne connaît pas et qui ont l'inconvénient d'enlever toute liberté d'action au rail pour lutter efficacement contre la concurrence routière.

Pour le chemin de fer, l'idée de service public le domine. Les pouvoirs publics partent de ce principe que les régions les plus déshéritées ainsi que les plus riches ont droit aux transports. Les usagers doivent être placés sur un pied d'égalité et un tarif uniforme doit leur être appliqué. L'intérêt de la collectivité commande que tout transport soit assuré dans les conditions économiques les plus satisfaisantes de prix et de régularité. Il faut donc un moyen de transport public ayant pour but de satisfaire le mieux possible aux besoins supérieurs du trafic. Cette conception se traduit, pour le chemin de fer, par des clauses qui stipulent notamment:

a) L'obligation d'exploiter, impliquant le devoir d'assurer un service permanent et régulier, à des intervalles prescrits, entre des localités déterminées et à des conditions prévues à l'avance. L'entreprise ferroviaire est soumise en principe à l'obligation de mettre ses services à la disposition du public. Elle est tenue de faire cir-

[1]) Loi fédérale concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer sur le territoire de la Confédération suisse, du 23 décembre 1872.

culer sur ses lignes un minimum de trains, quelle que soit l'intensité du trafic. C'est en vertu de ces exigences que des lignes déficitaires vont être exploitées et que les lignes prospères vont l'être aussi bien aux heures «creuses» qu'aux heures de «pointe». N'existerait-il que l'entreprise libre, certaines régions d'accès difficile ou à trafic faible seraient condamnées à n'être jamais desservies. Mais l'intérêt de la collectivité exige que tout le territoire soit également desservi et qu'à toute heure du jour des services soient régulièrement effectués. L'entreprise ne peut donc suspendre l'exploitation des lignes déficitaires. Au contraire, chaque région pourvue d'une voie ferrée sera certainement desservie. L'intérêt de l'entreprise est dès lors subordonné à l'intérêt de la communauté.

b) L'obligation de transporter suivant laquelle le chemin de fer est obligé d'effectuer, en règle générale, tous les transports qui lui sont demandés. Partout où existent des voies ferrées, l'administration des chemins de fer est tenue de remplir envers chacun les obligations prévues par la loi ou la concession. C'est l'obligation de contracter à laquelle sont soumis les chemins de fer et qui confère à l'usager une prétention de droit public à jouir de l'exploitation. De ce fait, l'usage du chemin de fer ne peut être refusé à personne sans raison légale. D'où la nécessité de maintenir en tout temps les installations fixes, le matériel roulant et le personnel suffisant pour assurer sur toutes les lignes et dans les délais fixés, tout le trafic voyageurs ou marchandises qui se présente, qu'il soit rémunérateur ou non, prévu ou non et avec l'impossibilité d'ajuster immédiatement les prix à la demande. L'entreprise doit donc posséder des moyens de transport qui sont hors de proportion avec les besoins courants et qui représentent la grande partie de l'année un capital improductif au point de vue économique. C'est cette obligation qui pèse si lourdement sur l'économie des chemins de fer. Mais cette nécessité d'effectuer en principe tout transport de voyageurs et de marchandises donne au chemin de fer son véritable rôle de service public.

c) L'obligation d'appliquer et de publier un horaire pour le service des trains. En établissant son horaire qui caractérise le service régulier, l'administration ferroviaire doit d'abord satisfaire les exigences des divers intéressés, sans pouvoir l'adapter au rendement du trafic ou le régler à son avantage. Comme elle est tenue de se soumettre aux horaires publiés, l'administration a l'obligation

de desservir régulièrement toutes les régions du pays, sans tenir compte de la fréquentation ou du chargement des trains. Le train prévu à l'horaire circulera nécessairement. En outre, l'administration est responsable du dommage occasionné par le retard des trains de voyageurs ou par l'inobservation des délais de livraison, à moins qu'il ne puisse être prouvé que le retard provient d'une circonstance indépendante de la volonté de l'entreprise.

d) L'obligation d'établir et de publier des tarifs uniformes, homologués par une autorité de surveillance, dont le système doit, de par la loi, être adapté aux principes de l'économie nationale. L'entreprise de chemin de fer doit par conséquent traiter tous ses clients sur pied d'égalité et ne peut accorder à personne, sous une forme quelconque, des avantages qu'elle n'accorderait pas à d'autres dans des circonstances analogues. Les taxes doivent être les mêmes pour tous les transports, sur toutes les lignes d'un réseau ferroviaire. Le rail n'est donc pas maître de ses tarifs, il ne peut refuser les transports moins avantageux, diversifier ses prix, modifier du jour au lendemain ses tarifs, pour retenir une partie de la clientèle qui menace de lui échapper.

Ces quatre règles essentielles, propres à l'exploitation ferroviaire, grèvent les entreprises de chemins de fer de charges considérables. Mais, elles sont les éléments constitutifs de la qualité de service public que l'Etat impose aux administrations des chemins de fer. Il est certain que ce régime est conforme à l'intérêt du pays et à son économie générale.

Les pouvoirs publics vont encore plus loin et soumettent les entreprises ferroviaires à des charges de toutes natures qui, pour être d'intérêt général, sont étrangères à la mission propre des chemins de fer et devraient incomber à d'autres services de l'administration publique. C'est ainsi que les chemins de fer assument de multiples prestations au titre de la défense nationale, des postes, de la police, de l'assistance comme aussi pour des motifs sociaux ou d'autre nature. Certes, il est d'un grand intérêt pour l'économie et la politique nationales que les entreprises de chemins de fer remplissent ces diverses obligations, mais il est évident que leurs finances s'en trouvent lourdement obérées. Ces quelques considérations montrent suffisamment que l'Etat, en matière de chemins de fer, tient compte au premier chef, non de la prospérité immédiate de l'entreprise, mais avant tout de l'intérêt économique général

du pays. En tant que service public, l'entreprise ferroviaire doit abandonner en conséquence les principes les plus précieux de l'économie commerciale.

Alors que, presque immédiatement, les chemins de fer furent soumis à des lois ou des concessions qui placèrent leur organisation et leur activité en premier lieu au service de l'économie nationale, l'automobile continua à bénéficier de la liberté commerciale. A l'époque que nous étudions, les entreprises d'automobiles jouissent encore de l'application des principes consacrant la liberté du commerce et de l'industrie.

Les transports routiers sont effectués par de nombreuses et petites entreprises qui, grâce à la souplesse de leur exploitation peuvent s'adapter rapidement aux besoins changeants du trafic. Comme telles, elles exploitent les services qu'elles ont jugé utiles de créer, à leurs risques et périls, en s'inspirant uniquement de considérations d'ordre privé. En tant qu'entreprises commerciales, elles exercent leur activité dans un but purement lucratif. L'entrepreneur de transports est tenu pour son service d'observer uniquement des prescriptions de police qui n'influent pas de façon déterminante sur le rendement de son exploitation. Pour le surplus, il jouit d'une liberté complète.

L'automobile n'assume aucune charge dans l'intérêt de l'économie nationale, elle ne connaît pas l'obligation d'exploiter, ni celle de transporter, ni celle d'établir des tarifs fixes. Les entreprises de transports automobiles choisissent librement leurs itinéraires, leurs clients, fixent leurs tarifs et les modifient à leur gré, en ne tenant compte que du prix de revient réel et des exigences de la loi de l'offre et de la demande. Elles n'ont pas à desservir régulièrement et avec le même soin toutes les régions du pays. Elles ne se préoccupent pas de traiter tous les usagers sur le même pied et ne sont nullement tenues d'être toujours en mesure d'effectuer tous les transports qu'on pourrait leur confier. L'entrepreneur peut refuser sans autre forme de procès les transports qui ne lui agréent pas et ne se charger que de ceux qui lui conviennent. Il lui est loisible d'établir son entreprise au centre d'une région qui offre d'abondantes possibilités de gain, sans se soucier des contrées moins favorisées. Il peut demander, à un moment donné, les prix qui lui paraissent lucratifs, en les modifiant selon les saisons, les fluctuations du trafic ou les perspectives de retours avec charge-

ment. Il peut changer le prix du même transport selon qu'il est effectué dans un sens ou dans l'autre, sans être lié à un horaire ni à un itinéraire fixes. Il peut se réserver une marge assez large de bénéfices en n'acceptant que le meilleur du trafic. En matière de transports routiers, une considération prime tout, à savoir l'intérêt particulier de l'entreprise, la perspective du gain. C'est la conséquence de ce que ces entreprises jouissent, en tant qu'entreprises commerciales, d'une liberté conforme à notre législation. Aussi, ne sauraient-elles être rendues responsables du fait que leur activité ne s'exerce pas conformément à l'intérêt public. En effet, les entreprises de transports automobiles ne revêtent aucun des caractères d'utilité publique qui distinguent le chemin de fer. Elles ne remplissent pas cette fonction sociale. Elles échappent ainsi à toutes les obligations de droit public que l'Etat a imposées aux chemins de fer pour la sauvegarde des intérêts généraux, à une époque où les entreprises ferroviaires détenaient le monopole des transports sur terre. Les entreprises d'automobiles sont donc placées dans des conditions d'exploitation nettement plus favorables que les chemins de fer. C'est pourquoi, la concurrence de l'automobile est pour eux d'autant plus dangereuse que les conditions dans lesquelles elle se manifeste ne sont pas les mêmes pour les deux moyens de transport. Aussi, une grande part de cette concurrence résulte-t-elle des faveurs spéciales accordées par la législation à l'automobile ou si l'on préfère, des charges résultant du statut légal des chemins de fer.

2° Au point de vue économique et financier, les chemins de fer se trouvent également dans une situation spéciale vis-à-vis de leurs concurrents. Parmi les inégalités existant au préjudice du chemin de fer, nous ne citerons que les principales.

La question de la voie et de son entretien joue un rôle de premier plan pour l'appréciation du problème de la concurrence entre la route et le rail. Les chemins de fer doivent établir à leurs frais une voie coûteuse et supporter par leurs propres moyens, toutes les dépenses d'entretien des voies ferrées, infrastructure, suprastructure et installations. Ces dépenses sont nécessairement considérables puisque l'entreprise doit donner à ses installations (voies, gares, halles aux marchandises, etc.) une extension permettant d'assurer les plus forts trafics. D'une manière générale, les chemins de fer doivent prendre à leurs frais toutes les mesures

qui sont jugées nécessaires pour la sécurité des personnes et des choses.

L'automobile n'a pas à couvrir en totalité les frais que nécessite l'entretien des chaussées. Elle paie à peine les dépenses qu'elle coûte à l'Etat pour l'entretien et la réfection des routes qu'elle sillone. En fait, le véhicule routier ne subvient qu'insuffisamment à ces frais[1]). Il est certain que ceux-ci ont augmenté dans de fortes proportions depuis l'apparition de l'automobile. Certes, celle-ci contribue au coût de l'entretien du réseau routier sous forme de droits de douane et d'impôts; mais les sommes qui sont versées de ce chef ne couvrent nullement les frais effectifs. On allègue parfois que l'imposition du trafic automobile contre-balance équitablement les obligations particulières du chemin de fer. A l'heure actuelle, les taxes perçues sur l'automobile ne suffisent cependant pas à couvrir les dépenses faites par la collectivité pour le trafic routier[2]). D'ailleurs, l'imposition du trafic automobile ne constitue pas, par elle-même, une charge spéciale, car il s'agit d'une contribution d'ordre général qui n'a rien de commun avec les dépenses destinées à la route. Or, tant que le chemin de fer supporte des charges dans l'intérêt de la communauté, l'automobile devrait assumer au moins les frais qu'elle occasionne; car il est impossible à la longue de favoriser l'automobile au détriment de la collectivité et de grever en même temps le chemin de fer des charges pour sauvegarder l'économie nationale.

D'autre part, les chemins de fer sont obligés de servir les intérêts de la totalité des capitaux qui ont servi à leur établissement et d'amortir cette dette. Les usagers de la route ne participent pas à l'intérêt et à l'amortissement des capitaux investis pour la construction primitive des routes et se trouvent ainsi dans une position plus favorable que les chemins de fer pour le calcul de leurs prix de revient. Il est dès lors parfaitement exact de parler,

---

[1]) Le trafic automobile a couvert lui-même dans les années 1931—1938 le 60 % environ des dépenses qu'il a occasionnées.

[2]) En considérant que les routes actuelles ne servent pas seulement aux véhicules automobiles, mais encore à d'autres usagers et qu'il est indispensable aussi dans l'intérêt de la défense nationale de posséder un réseau routier bien aménagé, le trafic automobile devrait couvrir le 70 à 80 % des frais de construction et d'entretien des routes qu'il utilise à côté des autres frais qu'il occasionne. Il bénéficie actuellement d'une subvention publique de 47 millions de francs. Meyer H. R., p. 33/34.

à ce point de vue également, d'une inégalité de traitement dans la concurrence de ces deux modes de transport.

De l'analyse à laquelle nous avons procédé, il résulte que les entreprises ferroviaires et les entreprises de transports automobiles se trouvent au point de départ de leur concurrence dans des conditions diverses et inégales d'exploitation du fait des régimes différents auxquels elles sont soumises. D'un côté, les entreprises d'automobiles jouissent incontestablement d'une situation privilégiée grâce à la liberté du commerce et de l'industrie sur laquelle se fonde toute leur activité sans aucun souci d'intérêt général; de l'autre, les chemins de fer sont assujettis à des dispositions de droit public et à des obligations d'intérêt général dont le maintien est exigé par les intérêts supérieurs du trafic, mais qui constitue de lourdes charges financières pour l'entreprise qui remplit ce rôle, car la sauvegarde de l'intérêt public a ses nécessités impérieuses.

III. Mesures de défense des chemins de fer.

Devant la concurrence intense et grandissante de l'automobile sous toutes les formes que nous avons précédemment examinées, les chemins de fer devaient rechercher les mesures propres à soutenir cette compétition dans le domaine de leur exploitation technique et commerciale. La concurrence de l'automobile a ainsi obligé le chemin de fer à prendre des mesures de défense pour conserver un trafic qui menaçait de lui échapper ou pour reconquérir des transports enlevés par la route.

Dans le trafic des marchandises, les CFF et de nombreux chemins de fer privés ont tout d'abord agi sur les tarifs en appliquant aux transports par rail, sous réserve que certaines conditions fussent remplies, des taxes qui correspondent aux prix d'un transport rationnel par camion automobile[1]). Par la suite, ils se sont efforcés simultanément d'accélérer les transports de marchandises et d'accroître la zone d'influence du chemin de fer. En même temps, les CFF ont cherché à atténuer l'avantage qu'avait le camion sur le chemin de fer dans la rapidité et le coût des livraisons à domicile. Dès 1927, ils ont amélioré et rendu moins coûteux certains services de camionnages de villes. En outre, ils ont organisé de nouveaux services d'apport et de distribution en passant avec des entre-

[1]) Petitat, La gestion des CFF sous l'influence de la crise, p. 138.

prises de transports routiers des contrats assurant l'acheminement des marchandises par route jusqu'au domicile du destinataire, même dans des localités très éloignées de la voie ferrée. D'autre part, pour amener les maisons d'expédition à confier leurs marchandises au chemin de fer dans une plus large mesure, les CFF ont édicté en 1937 de nouvelles prescriptions sur le transport dans des cadres tendant à éviter de longues et coûteuses opérations de transbordement.

Lors de la discussion du budget des CFF pour 1926, le Conseil national adopta sans opposition un postulat Grimm ainsi conçu:

«Le Conseil fédéral est invité à examiner si les CFF ne devraient pas être invités à combattre la concurrence croissante que leur font les camions automobiles en organisant eux-mêmes un service automobile qui assure le transport des marchandises en direction et en provenance des stations d'une certaine importance[1]).»

Les CFF se sont rendu compte que les chemins de fer pouvaient aussi bénéficier des avantages de l'automobile en employant des camions conjointement avec leur matériel ferroviaire et de faire servir ainsi ce moyen de transport à leur mission générale. La question de l'incorporation de l'automobile dans le service général des transports avait déjà préoccupé la Direction générale CFF en 1922. Tout en reconnaissant la nécessité d'une collaboration des deux moyens de transport, la Direction générale estima qu'il fallait se garder d'organiser le camionnage en régie et chercher plutôt la solution dans une exploitation en grand ayant un caractère privé[2]). Les CFF résolurent alors de tenter une collaboration du rail et de la route pour le transport des marchandises en créant le 1er octobre 1926 la SESA, «Suisse Express S.A.», sous la forme d'une société par actions dont le conseil d'administration comprenait, outre les représentants des CFF et de 39 compagnies privées, des délégués des grandes associations économiques, en particulier des maisons d'expédition et de camionnage officiel[3]). En qualité de société privée auxiliaire de transports automobiles, la Sesa avait pour but:

1° de soutenir les efforts visant à améliorer le mouvement des voyageurs et le trafic des marchandises en Suisse;

---

[1]) Salis-Burckhardt, 3183.
[2]) Rapport de la Direction générale CFF du 21 juillet 1926.
[3]) Chemins de fer fédéraux et automobiles, Caveant consules, p. 84.

2° d'exploiter des entreprises de tout genre ayant un rapport quelconque avec le transport des voyageurs et des marchandises en Suisse.

Elle s'est donnée pour tâche immédiate d'améliorer et d'étendre le service de camionnage en provenance et à destination des stations de chemins de fer et de réduire les taxes dans ce service. Elle y parvint en passant des contrats avec les anciennes entreprises officielles de camionnage. La seconde tâche de la Sesa fut de réaliser effectivement une collaboration du rail et de la route, en développant le service d'apport et de distribution en provenance et à destination de contrées privées de chemins de fer. Ces services furent confiés soit à des agences de la Sesa, soit à des entreprises concessionnaires d'automobiles postales.

Depuis 1929, la Sesa a institué en outre un service franco-domicile entre l'expéditeur et le destinataire port payé ou port dû, en assumant l'entière responsabilité de la marchandise conformément au droit ferroviaire.

Enfin, en 1932, elle organisa à titre d'essai, avec l'assentiment de la Diretion générale CFF, un nouveau service, l'«Asto» (organisation des transports d'expéditions partielles par automobile)[1]) sur le trajet Winterthur--Romanshorn. Ce nouvel organisme devait transporter par automobile, soit exclusivement, soit par tronçons, les colis de détail remis aux CFF au départ des centres de trafic, c'est-à-dire des grandes places de transbordement, des grandes villes et des nœuds ferroviaires importants. Dans cette organisation, le chemin de fer ne devait plus effectuer le transport d'expéditions partielles, ce qui permettait d'accélérer les trains et de réduire les délais de livraison. En 1933, la Direction générale CFF décida d'en étendre le champ d'expérience à d'autres lignes, car c'est sur la base de cette organisation que devait s'édifier la réglementation du trafic routier, d'entente avec les associations de transports automobiles. Mais à la suite du rejet par le peuple de la loi sur le partage du trafic, le 5 mai 1935, les services Asto furent supprimés en 1936. La Sesa devait subir le même sort deux ans plus tard. Il n'en reste pas moins que l'activité de la Sesa qui, pendant 12 années, a contribué à développer considérablement la zone d'influence du chemin de fer, qui a tendu à reconquérir en

[1]) Asto: Automobil-Stückgut-Transport-Organisation.

faveur du rail une partie du trafic perdu et à éviter de nouvelles pertes, résume l'effort commercial qu'ont fourni les chemins de fer dans leur lutte contre la concurrence de l'automobile en trafic marchandises [1]).

Dans le trafic des voyageurs également, de nombreuses mesures tarifaires furent prises par les réseaux, tandis que de judicieuses améliorations d'exploitation les mettaient en meilleure posture pour lutter contre leurs concurrents. Dans l'ensemble, ces mesures de défense se ramènent aux initiatives suivantes:

Possibilité de faire prolonger la durée de validité de diverses espèces de billets; réduction du prix des abonnements avec possibilité de paiement par acomptes; introduction de nouvelles sortes d'abonnements. — Amélioration des conditions d'octroi des billets collectifs; introduction des billets de fin de semaine (billets du dimanche), de billets de famille à tarifs réduits. — Organisation des voyages de société à forfait; introduction de «bons-cadeaux» donnant droit à des billets; émission d'abonnements de vacances, etc.

Si ces avantages offerts aux voyageurs constituent une mesure de concurrence importante dans la lutte contre l'automobile, d'autres mesures s'appliquent en grande partie à l'amélioration de l'horaire et du confort des voitures. Parmi les principales innovations de ces dernières années, nous mentionnerons, après l'installation de la traction électrique, qui a contribué à augmenter sensiblement la vitesse commerciale des transports, l'introduction d'automotrices rapides (flèches rouges), de trains rapides légers, de trains automoteurs.

Enfin, une propagande judicieuse allait favoriser le trafic par rail en faisant connaître au public les avantages de tous genres offerts par les chemins de fer.

Mais quels que soient les efforts déployés dans ce domaine, ils ne semblent pas devoir suffire à équilibrer les chances entre l'automobile et le chemin de fer. La compétition ne peut être ramenée à des limites utiles à l'intérêt général que par une politique de coopération et d'association. C'est pourquoi les chemins de fer ont cherché à se rapprocher de leurs adversaires et à tenter avec eux une répartition du trafic général.

---

[1]) Petitat, Op. cit., p. 155.

§ 2.

La réglementation des transports automobiles à l'étranger.

La concurrence du rail et de la route intéresse non seulement la Suisse, mais aussi tous les pays où les modes de transport ont atteint un certain développement. Nombreux sont ceux qui ont essayé de dégager les causes de cette compétition et les remèdes à y apporter. Tous se sont prononcés pour la collaboration ou la coordination des deux moyens de locomotion.

Les différences géographiques des divers pays, les multiples aspects de leur structure économique et les changements incessants de l'économie s'opposent naturellement à une solution unique du problème des transports et à une réglementation définitive de cette question dans chaque Etat. Nous examinerons brièvement les solutions apportées dans quelques pays étrangers à la concurrence du rail et de la route.

Allemagne.

L'Allemagne est l'un des premiers Etats qui ont tenté d'établir par la loi un régime de coordination rationnelle entre les transports par chemins de fer et par automobiles, en tenant compte du domaine économique naturel des deux modes de transport et de leurs charges et obligations respectives.

Un décret-loi du 6 octobre 1931 soumit toutes les entreprises de transports automobiles au régime de la concession avec l'obligation d'appliquer des tarifs minima fixes.

Depuis, la loi sur les transports terrestres de *voyageurs*, du 4 décembre 1934, et enfin celle du 6 décembre 1937 subordonnent le trafic professionnel, y compris le service routier régulier (de ligne), les services occasionnels et les entreprises de taxis à l'octroi d'une concession. L'octroi de la concession dépend des garanties offertes par l'entrepreneur en ce qui concerne la sécurité de l'exploitation. L'entreprise doit répondre à un besoin du trafic.

La loi sur le transport de *marchandises* à longues distances par véhicules automobiles édictée le 26 juin 1935 tend à «assurer une coordination équitable du chemin de fer et du véhicule automobile». Aux termes de cette loi, la concession est également requise pour tout transport routier fait pour le compte d'un tiers au-delà des limites d'une commune et d'un rayon de 50 km. à partir du point d'attache du véhicule. Le véritable trafic privé

est libéré de cette obligation. Les transports mixtes ne sont plus possibles au-delà de 50 km. La concession n'est accordée que si l'entreprise répond à un besoin économique. Le concessionnaire doit tenir des registres sur le trafic à longue distance. Il est établi pour chaque envoi des documents de transport et des feuilles de route. Tous les entrepreneurs de transports à longue distance sont groupés obligatoirement en une association de droit public, le «Reichskraftwagenbetriebsverband» (R. K. B.). Elle a pour but d'organiser le trafic des marchandises et d'assurer l'exécution de la loi. En outre, elle est chargée de fixer, de percevoir et de verser les prix de transport. Une tarification uniforme, comportant des minima qu'il est interdit de dépasser sous peine de sanctions, a été fixée, sur la proposition des intéressés, par le ministre des communications pour tout le territoire du Reich. Ces prix doivent être fixés de manière à conserver l'égalité entre les entreprises ferroviaires et l'automobile et à ne pas compromettre les bases des tarifs-marchandises des chemins de fer qui reposent sur la notion de l'intérêt économique général. Les transports privés à longue distance, les transports professionnels de voyageurs et ceux de marchandises sont soumis à un impôt obligatoire calculé sur la base des kilomètres-personnes ou en pour-cent des prix de transport fixés aux tarifs; dans le trafic privé, l'impôt est forfaitaire ou déterminé sur la base des tonnes-kilomètres.

Le problème de la coordination du rail et de la route ne peut pas encore être considéré comme résolu en Allemagne. Les pouvoirs publics ont toutefois tendance de protéger toujours davantage les intérêts du chemin de fer.

France.

C'est en 1934 que le gouvernement de la République décrète les premières mesures suivant lesquelles doit s'établir la coordination des transports par chemin de fer et par automobile. Le décret-loi du 19 avril 1934 institue pour les transports publics — c'est-à-dire offerts au public dans un but commercial — un régime de licences (autorisation) qui devront être accordées conformément à des ententes départementales ou régionales coordonnant les divers transports existants et fixant les conditions auxquelles devront satisfaire les transports routiers sur les relations prévues pour ces transports.

En même temps que la nationalisation des chemins de fer, de nouvelles mesures ont été prises en 1937 visant à réaliser la coordination des transports ferroviaires et routiers. Le nouveau régime présente, dans ses grandes lignes, les mêmes caractères essentiels que la réglementation de 1934, laquelle, il est vrai, ne fut jamais appliquée en raison des difficultés d'ordre pratique qu'elle présentait.

D'après le décret-loi du 31 août 1937, les comités techniques départementaux des transports, institués en 1935, proposent des plans d'organisation rationnelle des transports publics de *voyageurs* (transports professionnels). Ceux-ci ne peuvent être exploités qu'en vertu d'une autorisation du ministre des travaux publics. Ils sont soumis à des dispositions particulières en ce qui concerne les horaires, les itinéraires, les tarifs, les assurances, l'acceptation des transports postaux, etc. Des arrêtés fixent la durée de validité des autorisations accordées et font mention des accords intervenus soit entre transporteurs ferroviaires et transporteurs routiers, soit entre ces derniers seulement. Depuis le 1er janvier 1938, les entrepreneurs assurant le transport professionnel de voyageurs sur une relation déterminée doivent obligatoirement faire partie d'une association professionnelle. Celle-ci, seule, a le droit de confier à ses membres l'exploitation des services routiers approuvés par le ministre.

Le transport public de *marchandises* (transport professionnel) est réparti en 1° transports de camionnage urbain et rural, 2° transports à petite distance, 3° transports à grande distance. Les comités techniques départementaux procèdent, sous le contrôle du conseil supérieur des transports, à la répartition des entreprises et de leur matériel entre ces catégories. Les limites des zones de camionnage sont fixées autour de chaque centre, en tenant compte dans chaque direction, de la densité du réseau des voies ferrées et du trafic, ainsi que de l'importance des localités à desservir.

Les services routiers de marchandises font l'objet d'autorisations du ministre des travaux publics. Ces autorisations fixent les conditions auxquelles doivent satisfaire les transports dans les zones et sur les relations prévues pour ces transports. Les transports de camionnage rural sont soumis à un régime de simple déclaration. Les services de camionnage urbain sont réglementés par décret.

Les transports de marchandises à petite distance sont soumis au régime du contingentement. Les entreprises autorisées sont libres de choisir leurs itinéraires, leurs tarifs et leurs marchandises à la condition de ne créer aucune concurrence nouvelle aux services ferroviaires existant dans la zone. Les véhicules affectés au trafic de marchandises à grande distance sont contingentés. Ces transports sont soumis à des taxes spéciales. Les organisations professionnelles sont chargées de surveiller l'application des tarifs ayant fait l'objet d'une convention avec les chemins de fer et approuvés officiellement. Toute concurrence onéreuse doit faire place à une collaboration entre le rail et la route qui tient compte des intérêts et des besoins légitimes des usagers et repose sur une préférence réservée au chemin de fer pour les transports à des distances élevées. Le conseil supérieur des transports peut proposer la substitution des services ferroviaires aux services routiers à grande distance constituant un double emploi qu'il n'aurait pas reconnu inévitable.

Dans le cas où l'activité d'un service routier de voyageurs ou de marchandises est supprimé à cause de la concurrence qu'il créait, le matériel et les installations de l'entreprise intéressée sont exceptionnellement repris pour une somme au plus égale à la part non amortie de leur prix d'acquisition, à la charge de l'entreprise bénéficiant de la suppression du service. Depuis le 31 août 1937, aucune nouvelle entreprise de transports professionnels ne peut être créée sans autorisation du ministre des travaux publics, donnée après avis des comités techniques départementaux et du conseil supérieur des transports. Le trafic privé reste libre comme par le passé.

Outre ces mesures visant à la réalisation d'une coordination des transports, les rapports entre le chemin de fer et la route furent influencés aussi par une augmentation des charges fiscales frappant le trafic automobile. Celle-ci fut motivée par le relèvement des tarifs ferroviaires et par le désir de fournir des bases identiques à la concurrence que se font les deux instruments de transport.

Telle est la réglementation légale de la concurrence entre le rail et la route qui a été adoptée en France pour réaliser une coordination des transports, laquelle s'inspire toutefois de la préoccupation de servir davantage les intérêts des chemins de fer.

L'intervention gouvernementale dans la concurrence du rail et de la route s'est traduite d'une part par des moyens permettant aux chemins de fer de soutenir directement la lutte et de récupérer du trafic, d'autre part par des mesures tendant à réaliser une collaboration étroite entre les deux modes de transport.

Les services publics de transports de *voyageurs* par automobiles, pourvu qu'ils aient un itinéraire fixe, doivent être concédés par le ministère des communications. Le ministre reçoit les demandes de concession, les examine en fonction de l'intérêt public et accorde des concessions de 9 ans, renouvelables. L'action gouvernementale ne s'exerce sur les entreprises qu'au moment de leur création (octroi ou refus de l'exploitation, fixation du parcours et de l'horaire, obtention des tarifs maxima, exigence d'une comptabilité). Les entreprises ont ensuite toute latitude pour se développer.

Jusqu'en 1935, les services publics de transports de *marchandises* étaient libres et n'étaient soumis à aucune des règles imposées aux entrepreneurs de transport de voyageurs. Au cours de cette année, le trafic professionnel de marchandises a été soumis également à l'obligation de la concession. Celle-ci est accordée par le ministre des communications ou l'inspectorat des chemins de fer, des tramways et des automobiles sur le préavis du conseil supérieur fasciste des travaux publics. Les transports professionnels de marchandises sont répartis en trois catégories différentes: 1° Les services publics et réguliers de marchandises qui sont effectués selon des itinéraires et un horaire déterminés et sur la base de tarifs fixes. Les exploitations de ce genre sont soumis à l'obligation de transporter. Le concessionnaire doit remplir certaines conditions d'ordre personnel et financier et être membre de la corporation professionnelle. Il est tenu d'appliquer des tarifs officiels, adaptés aux besoins du public. Les modes de transports existant jouissent d'un droit de priorité dans la mesure où les services de transports de marchandises touchent leurs intérêts. 2° Les services publics de place pour le transport de marchandises sont des services de taxi dont les camions doivent être pourvus de compteurs et ne peuvent effectuer des transports que dans les limites de la province où ils ont leur point d'attache. 3° Les transports de marchandises à la demande qui équivalent à des transports routiers occasionnels, effectués à titre onéreux, sont soumis également à concession. Le

concessionnaire est tenu d'établir des documents de transport pour chaque envoi, de dresser un registre des transports et de fournir aussi des indications sur le fret en retour. Les transporteurs privés ont également l'obligation de dresser un registre des transports. C'est sur la base de ce document qu'est perçu l'impôt de circulation. Le taux est de 1,2 c. par quintal kilométrique en transport professionnel et 0,8 c. en trafic privé.

La réglementation italienne qui est basée, comme les précédentes, sur le régime de la concession, se caractérise en outre par une fiscalité très lourde appliquée à la circulation des camions automobiles. Ceux-ci sont grevés d'une taxe de circulation qui dépend de la puissance des moteurs et d'une taxe supplémentaire pour la réfection des routes. Enfin, l'essence est assujettie à un droit de douane et à une taxe de vente. Cette politique fiscale tend à amener les transports sur route à couvrir entièrement leurs frais d'exploitation et à réduire la circulation des camions automobiles.

Angleterre.

La situation de l'Angleterre dans le problème du rail et de la route est une de celles qui se sont révélées les plus graves en Europe. Plusieurs lois régissent les transports routiers dans ce pays.

Tout d'abord, le Railway Road Bill de 1928 accorda aux Compagnies de chemins de fer le droit d'effectuer des transports automobiles. Le résultat le plus immédiat a été de donner la possibilité à ces Compagnies, par l'usage de services de substitution, de supprimer ou de fermer un grand nombre de gares au trafic voyageurs.

Vint ensuite le Road Traffic Act du 1er août 1930 qui forme, pour ainsi dire, un code général des transports routiers. En dehors des règles générales qui devaient s'appliquer à tout véhicule automobile, la loi ne soumettait à une réglementation spéciale que les transports commerciaux de *voyageurs*. Les propriétaires d'autobus ou d'autocars ont été obligés, par ce texte, à prendre, à partir du 1er avril 1931, une licence de service public pour chacun de leurs véhicules en circulation. Pour l'examen des demandes, le territoire britannique est divisé en treize zones de trafic, placées chacune sous le contrôle de trois commissaires à la circulation. Les licences ne peuvent être délivrées que sur présentation d'un certificat d'aptitude, délivré par des spécialistes après examen des véhicules en s'inspirant: de l'état des routes à parcourir, de leur fréquenta-

tion, des besoins de la région, et en éliminant les services automobiles inutiles ou non rémunérateurs. On recherche, en octroyant les licences, à réaliser le plus possible la coordination des moyens de transport. Les ayants-droit dont les intérêts sont touchés peuvent faire opposition. En outre, les véhicules sont soumis à des visites périodiques. Les véhicules commerciaux sont divisés en diverses catégories, auxquelles s'appliquent des conditions différentes.

Les véhicules publics pour voyageurs se divisent en trois catégories: les «stage carriages», soit les services de voyageurs effectués suivant des itinéraires fixes dont les taxes n'excèdent pas 1 shilling, les «express carriages», soit les transports rapides réguliers dont les prix dépassent 1 shilling, et les «contract carriages» qui sont loués en entier comme voitures de location. L'autorité concédante est autorisée à fixer les prix et à déterminer les horaires, compte tenu des conditions de concurrence, et à édicter des dispositions sur la durée du travail et les salaires des employés. Elle peut aussi exiger la production de bilans et de statistiques.

Cette réglementation présentait la sérieuse lacune de laisser entièrement de côté le transport de marchandises par camions. Afin de compléter les dispositions de la loi, fut institué un comité présidé par Sir Arthur Salter. Il comprenait des représentants des chemins de fer et de l'automobile. Il publia en 1932 un rapport dont s'inspira le projet de loi adopté définitivement en 1933. Le «Road and Rail Traffic Bill» institue un régime de licences qu'il est nécessaire d'obtenir pour l'exploitation d'un service automobile de *marchandises*. La licence A, valable pour 2 ans, est celle du transporteur public professionnel (public carriers), la licence B, valable pour 1 an, s'applique au transporteur occasionnel (limited carriers), quant à la licence C d'une durée de 3 ans, elle vise les entreprises effectuant leurs propres transports (private carriers). Ce sont les commissions régionales du trafic qui les délivrent en tenant compte de l'intérêt général et en prenant en considération les intérêts des expéditeurs et ceux des entreprises de transport qui existent déjà. Un tribunal d'appel composé de trois membres, est chargé de résoudre les litiges auxquels sont susceptibles de donner lieu la délivrance ou le refus des licences.

Les transporteurs de profession sont soumis au contrôle de l'office des licences. Celui-ci a également un droit de regard sur les

tarifs appliqués par les entrepreneurs de transport qui, d'ailleurs, sont obligés de tenir une comptabilité et de fournir tous renseignements sur leur gestion.

D'autre part, la loi de 1933 donne aux chemins de fer l'autorisation d'accorder des tarifs spéciaux aux commerçants après approbation du tribunal des tarifs et de mettre en vigueur des tarifs exceptionnels. Enfin, elle prévoit la création d'un «Transport Advisory Council» devant renseigner le ministre des transports sur les divers moyens et les facilités de transport, leur coordination, leur amélioration et leur développement. Ce conseil consultatif des transports comprend des représentants des autorités locales, des usagers des divers modes de transport, des intérêts du travail, de l'agriculture et du commerce.

Indépendamment des mesures prises par le nouveau bill, un accord a été conclu le 6 février 1933 entre représentants des chemins de fer et transporteurs routiers professionnels ayant pour effet de faciliter la coordination des deux moyens de transport. Aux termes de cet accord, les transporteurs routiers contribuent à réaliser un «équilibre loyal» (square deal) à la condition que soit supprimé le contrôle des charges imposées au transport de marchandises. De leur côté, les chemins de fer renoncent, après avoir recouvré une plus grande liberté, à faire usage de leur droit d'opposition dans les cas suivants:

a) renouvellement inchangé des licences A et B existantes (trafic professionnel et mixte);

b) autorisation d'augmenter le nombre des véhicules des titulaires de licences A;

c) autorisation d'augmenter le nombre des véhicules des titulaires de licences B (trafic mixte) tant que ces véhicules ne dépassent pas le rayon de 25 milles (40 km.).

Les transporteurs routiers se déclarent d'accord de collaborer avec les chemins de fer pour assurer l'observation des conditions imposées aux concessionnaires; en outre, des accords volontaires concernant les tarifs-marchandises doivent être conclus entre les deux genres de transport.

Un comité consultatif central est constitué pour élaborer les mesures de coordination, lequel est chargé d'établir les principes devant servir de base aux accords volontaires concernant les tarifs-marchandises pour transports par rail et par route. Une loi qui

assouplira les obligations des chemins de fer, rendra obligatoire les accords conclus, les tarifs et les conditions pour tous les intéressés. Le trafic privé (licences C) n'est pas touché par ces accords.

Telles sont les dispositions essentielles prises en Angleterre pour assurer la répartition des transports par chemins de fer et par automobiles.

* * *

Nous n'en finirions pas d'énumérer en détail la manière dont le problème de la concurrence et de la coordination des transports par rail et par route a été traité dans la plupart des pays du monde. En passant en revue les diverses législations étrangères, nous constatons en effet que presque tous les Etats européens ainsi que de nombreux Etats et colonies des autres continents ont décrété des dispositions législatives ou pris des mesures pour résoudre le problème de la concurrence de l'automobile et du chemin de fer.

Dans chaque pays, du fait des conditions géographiques, sociales, juridiques et administratives différentes, le problème accuse des caractères particuliers. Presque partout, cependant, l'évolution est analogue et les diverses solutions possibles qui se présentent sont comparables.

Il y a tout d'abord un point qui se dégage avec évidence: le problème de la concurrence automobile est un problème mondial; dans tous les pays, les chemins de fer, durement atteints d'ailleurs par la crise économique, ont dû, perdant leur monopole de fait, abandonner une partie de leur trafic ancien à l'automobile qui s'est prodigieusement développée ces dernières années.

Presque tous les gouvernements, quelles que soient leur tendance politique et leur orientation économique générale, ont dû, après avoir institué une réglementation de l'automobile tendant à réaliser l'équilibre des charges fiscales et administratives des deux modes de transport rivaux, diriger étroitement l'économie nationale vers la coordination et la répartition légales du trafic, consistant en général dans la limitation des transports automobiles et l'exclusion de ceux qui sont inutiles ou irrationnels, obtenues grâce à un régime d'autorisations, concessions ou licences préalables d'exploitation. Dans tous les pays, on enregistre d'autre part la collaboration du chemin de fer et de l'automobile pour les fractions de leurs services qui se complètent au lieu de se concurrencer,

sur la base d'une coordination visant l'égalisation préalable des conditions économiques, juridiques et fiscales dans lesquelles se développent les deux exploitations rivales.

Certes, les espoirs qu'on avait mis dans la réglementation du trafic ne se sont pas encore partout réalisés. Mais la période des essais n'est encore achevée nulle part.

L'examen de la situation et des mesures prises en ce qui concerne la coordination des transports dans les pays intéressés, permet cependant de conclure: Il est indispensable de modifier le régime légal des transports automobiles qui conduit dans tous les pays à une situation privilégiée vis-à-vis des chemins de fer. Le régime de libre concurrence dont bénéficie l'automobile ne présente aucun avantage au point de vue de l'intérêt public.

§ 3.

Essai d'une coordination des transports ferroviaires et routiers en Suisse.

1° Les chemins de fer suisses s'inquiétèrent très rapidement du problème posé par la concurrence de l'automobile en s'efforçant de faire ressortir les mesures à prendre, tant pour leur propre réorganisation que pour celle des transports automobiles. En 1921 déjà, la Direction générale CFF avait demandé que les deux moyens de transport fussent soumis à une réglementation légale de même nature[1]). L'année suivante, l'Union des chemins de fer secondaires avait adressé au Conseil fédéral une requête [2]) qui visait à établir l'égalité des droits entre le rail et la route. Elle réclamait, d'une part, des facilités pour les chemins de fer dans l'application des lois, d'autre part, l'adoption de dispositions légales sur les transports par automobiles. Il n'était nullement question alors de coordonner les moyens de communication ni de départager le trafic. En 1926, lors de la création de la Sesa, la Direction générale CFF affirmait qu'il ne serait pas possible de réaliser une collaboration utile sans rapprocher les bases juridiques sur lesquelles reposent les deux instruments de transport. Quant à la réglementation des transports automobiles, les milieux inté-

[1]) Chemins de fer et automobiles, p. 62.

[2]) Mémoire au Conseil fédéral suisse sur la promulgation de mesures légales pour les transports par automobiles, du 30 octobre 1922.

ressés aux chemins de fer proposèrent, en plus d'une réglementation analogue des deux moyens de transport, un système de concession pour le trafic professionnel des marchandises. C'est à cette fin que tendaient la motion Bratschi[1]) de même que les requêtes de l'Union d'entreprises suisses de transport et la résolution votée par la Conférence des directeurs de justice et police, du 21 février 1928, au nom des cantons, en leur qualité de propriétaires des routes, comme aussi celle des Conseils d'arrondissements réunis des CFF, du 24 mai 1928. Enfin, en juin 1928, le Conseil fédéral prenait en considération la motion Bratschi qui demandait en substance une limitation légale des transports par camions.

Théoriquement, deux procédés entièrement différents s'offraient pour résoudre juridiquement le problème. L'un consistait à affranchir le rail des nombreuses obligations qui lui sont imposées au profit de la collectivité; l'autre, à incorporer l'automobile dans une organisation de transports réglementée par l'Etat et soumise à son influence. «En choisissant la première solution, on dépouille les chemins de fer de leur caractère actuel et on fonde l'exploitation sur les règles de l'économie purement privée. C'est l'abandon d'une conception traditionnelle admise en Suisse depuis des décennies et qui a joué un rôle décisif lors du rachat des lignes privées par la Confédération: l'idée que l'organisme des transports doit être traité selon des principes autres que ceux qui sont à la base des autres branches de l'économie, que sa fonction consiste en premier lieu à sauvegarder les intérêts économiques, politiques et sociaux de la nation[2]).»

Pratiquement, on ne peut guère recourir qu'au second moyen, parce que la plupart des restrictions apportées à la liberté d'action absolue des chemins de fer sont précisément dictées par l'intérêt public et qu'il n'est, pour ce motif, pas possible d'y renoncer.

Certes, la solution proposée heurte la doctrine opposée à l'intervention de l'Etat et favorable à une concurrence la plus entière de l'automobile. Mais nous avons vu que la notion de concurrence n'implique pas nécessairement un souci de l'intérêt général. Pour être utile, elle doit être organisée, réduite et trans-

---

[1]) Motion Bratschi présentée au Conseil d'administration des CFF le 15/16 novembre 1926, aux Chambres fédérales le 19 juin et le 29 septembre 1928.

[2]) Saitzew, p. 85.

formée. Ses buts doivent être subordonnés à ceux de la collectivité. Il ne peut y avoir de liberté de concurrence dans un régime où la charge de la lutte pèse en grande partie sur les finances publiques. En outre, la liberté de concurrence eût supposé une lutte à armes égales entre les différents modes de transport.

En fait, il ne s'agissait pas d'éliminer définitivement la concurrence, mais d'empêcher, par la réglementation, une concurrence illimitée. Or, sous les effets de la crise et se rendant compte du préjudice qu'elles subissaient par leur propre inorganisation, les entreprises de transports automobiles éprouvèrent à leur tour le besoin d'une entente. Dans la requête adressée au Conseil fédéral le 28 avril 1932 par l'Association suisse des propriétaires d'autocamions (Aspa), les intéressés à la branche automobile ont, pour la première fois, reconnu publiquement le besoin d'une collaboration et d'un partage du trafic. Pour mener à bien une œuvre aussi difficile que la coordination des transports, il convenait avant toute réglementation, de faire appel à l'esprit d'entente des intéressés. Au cours d'une conférence tenue le 5 janvier 1933 sous le patronage du comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, un délégué de l'industrie de l'automobile fit la proposition d'incorporer le camion automobile dans le système suisse des transports à l'effet d'aboutir à une entente avec les chemins de fer ainsi qu'à une solution du problème des transports qui satisfît aux intérêts économiques du pays[1]). Les négociations commencées au début de 1933 ont abouti, au mois de mai de la même année, à l'élaboration d'une convention[2]) et d'un avant-projet de loi du 27 mai 1933, lequel fut approuvé par les Chambres fédérales sous forme de «loi réglant le transport de marchandises et d'animaux sur la voie publique au moyen de véhicules automobiles, datée du 28 septembre 1934». Cependant, lors de la votation populaire du 5 mai 1935, la loi fut rejetée à une forte majorité des voix[3]). Une partie du corps électoral avait redouté que la nouvelle réglementation ne portât une atteinte par trop profonde à la liberté du commerce et de l'industrie. En revanche, nombreux avaient été ceux

[1]) Mémoire du Conseil d'administration et de la Direction générale CFF, du 26 juin 1933, p. 4.

[2]) Convention entre les administrations ferroviaires et les milieux intéressés à l'automobile pour le partage du trafic et la coordination du chemin de fer et du camion, du 27 mai 1933. Mémoire p. 51.

[3]) Votation populaire du 5 mai 1935, 232 954 oui contre 487 169 non.

qui trouvaient que la loi ne protégeait pas suffisamment les intérêts du chemin de fer, puisque le trafic privé à grande distance n'était pas soumis à la concession[1]).

2° La nouvelle réglementation légale devait établir, par l'institution de la concession, un régime de coordination rationnelle et un partage du trafic entre le chemin de fer et l'automobile «en mettant le train et le camion au service du pays». Juridiquement, cela n'était possible que si la réglementation proposée pouvait s'appuyer sur une disposition de la Constitution fédérale. La Confédération s'en attribua le droit en vertu de la régale des postes (art. 36 CF) qui fut interprétée comme une disposition instituant un monopole général des transports publics[2]). Mais, au lieu de revendiquer l'exercice de ce monopole pour elle-même, la Confédération se bornait à autoriser le transport des marchandises aux conditions et dans les formes qui lui paraissaient en harmonie avec l'intérêt de l'Etat et de l'économie. Le législateur était donc en droit, en se fondant sur l'article 36 de la Constitution fédérale, d'astreindre ces transports à la concession obligatoire conformément au droit public, sans être lié au principe de la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31 CF). Outre l'article 36, la loi s'appuyait aussi, plutôt à titre subsidiaire, sur les articles 26, 34ter et 37bis de la Constitution fédérale.

La réglementation prévue était la suivante:

Le trafic dans les limites du territoire communal ou à des distances ne dépassant pas 10 km. mesurés par la route ainsi que les transports privés, quelle que soit la distance, restaient libres. Pour tous les transports professionnels de marchandises et d'animaux en trafic de petite zone, en principe sur une distance de 10 à 30 km. une concession (N) était nécessaire. Au-delà de 30 km., tous les transports professionnels de marchandises en trafic de grande zone étaient réservés, de droit, aux chemins de fer, sauf les transports de déménagement ou ceux pour lesquels le véhicule automobile offrait des avantages techniques particuliers. Pour ces derniers, la loi prévoyait une concession (S). Le département

[1]) Message du CF à l'AF relatif à l'arrêté fédéral concernant le transport des personnes et des choses au moyen de véhicules automobiles, du 18 juin 1937, FF 1937 2 128.

[2]) Message du CF à l'AF à l'appui d'un projet de loi réglant le transport de marchandises sur la voie publique au moyen de véhicules automobiles, du 23 janvier 1934, FF 1934 1 95.

fédéral des postes et des chemins de fer avait qualité d'autorité concédante en même temps que celle d'autorité de surveillance.

Pour favoriser la coordination des divers moyens de locomotion, la loi instituait une société coopérative groupant les représentants des chemins de fer, de la branche automobile et des expéditeurs. Sa tâche principale devait être d'organiser les transports par une adaptation constante de l'application de la loi aux besoins du trafic. Cela conduisait à incorporer dans le système des transports le service de l'Asto sur la base duquel devait s'édifier la réglementation du trafic routier, d'entente avec les associations de transports automobiles. La coopérative (Sesa) devait donc servir de trait d'union entre le chemin de fer et le camion. L'accord sur le partage du trafic et la coordination de ces moyens de transport devait se faire par entente directe. A défaut d'accord, le Conseil fédéral aurait dû, après avoir entendu la coopérative et une commission prévue par la loi qui comprenait des représentants des chemins de fer, des associations dont les membres pratiquent professionnellement le transport de marchandises par camion et de groupements intéressés au trafic, prendre les dispositions nécessaires pour assurer un régime économique des transports et une répartition rationnelle de ceux-ci entre les divers moyens de locomotion[1]). L'idée dominante de la loi était l'entente et le partage du trafic d'après les aptitudes particulières de chaque mode de transport, c'est-à-dire d'après le principe: les transports à longues distances au chemin de fer, ceux à courtes distances à l'automobile. Le partage du trafic devait être réalisé sur la base des directives suivantes:

1° Il faut que l'incorporation des bénéficiaires de la concession (N) dans le nouveau système ait pour effet de développer le service de porte à porte.

2° En principe, tous les transports de 10 à 30 km. sont réservés par là société coopérative aux concessionnaires N. Toutefois, un client peut manifester son intention de faire exécuter le transport par chemin de fer dans cette zone de 10 à 30 km. De son côté, le chemin de fer est libre, tout en acceptant ce transport, de le confier au titulaire d'une concession N.

3° Le transport des marchandises en trafic de grande zone, soit à plus de 30 km., est, en principe, attribué au rail. Cependant,

[1]) Loi sur le partage du trafic, du 28 septembre 1934, art. 15.

il pouvait aussi se faire par route lorsque des parcours ne sont pas desservis par la voie ferrée, lorsqu'il était rationnel, pour des raisons économiques d'exploitation du chemin de fer, de le laisser effectuer par l'automobile ou lorsque cela se serait révélé nécessaire pour assurer une répartition rationnelle du trafic.

Trois ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi, la coordination devait être établie.

Il était aussi prévu certaines dispositions relatives aux tarifs, les transports routiers exécutés en vertu de la concession (N), à la place des chemins de fer ou conjointement avec eux, étant soumis à des tarifs fixés conformément à la législation sur les chemins de fer.

Pour leurs prestations, la coopérative allouait aux titulaires des concessions (N), des indemnités calculées en raison des types de véhicules, des kilomètres-voiture, des conditions topographiques et permettant un gain équitable. En outre, la coopérative devait assumer envers les clients l'obligation de transporter ainsi que la responsabilité des marchandises confiées aux camionneurs.

Enfin, des dispositions transitoires établissaient le principe d'une indemnité à verser aux entreprises ne recevant pas de concession, mais refusaient cette indemnité à celles fondées ou développées après le 1er janvier 1933. Les entreprises ayant un trafic privé pouvaient se charger de transporter pour des tiers pendant 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, dans la même mesure où elles le pratiquaient auparavant.

Le recours administratif au Conseil fédéral était ouvert contre les décisions de refus ou de retrait d'une concession, tandis que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral pouvait être formé contre les décisions concernant des demandes d'indemnités.

Telle était dans ses grandes lignes la réglementation légale de la concurrence entre le rail et la route qui avait été jugée essentielle pour assurer l'assainissement durable des finances des chemins de fer fédéraux [1]). La loi du 28 septembre 1934 visait à faire moins une œuvre de réglementation qu'une œuvre d'entente, d'équilibre et de solidarité. Le but à atteindre, c'était d'éviter entre le chemin de fer et l'automobile une concurrence excessive et ruineuse et de les adapter aux besoins du pays en obtenant par la collaboration

[1]) FF 1934 I 125.

une répartition rationnelle du trafic; en un mot, de parvenir au rétablissement de l'ordre par la coordination des transports.

§ 4.

Nécessité et principes rationnels d'une coordination des moyens de transport.

Tout Etat soucieux de son système de transport a le devoir d'adapter les divers moyens de locomotion aux besoins du pays en maintenant ou en créant entre eux un équilibre indispensable. En intervenant, l'Etat doit avoir pour but primordial de supprimer la concurrence ruineuse tant pour l'économie en général que pour les diverses entreprises de transport et la remplacer par une saine compétition.

Après le rejet, en mai 1935, de la loi sur le partage du trafic, l'organisation des transports routiers était devenue une telle nécessité, les répercussions du problème rail-route avaient pris une telle importance sur l'économie du pays, que les autorités fédérales recherchèrent les solutions susceptibles de remédier à cette situation critique. Le point de départ de la réglementation du trafic par rail et par route a été l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938[1]) qui est entré en vigueur le 15 août 1940. Cet arrêté diffère de la loi du 28 septembre 1934 en ce qu'il ne comporte pas de partage de trafic entre le rail et la route. Son but n'est pas de réaliser une coordination dans l'intérêt du pays, mais de l'amorcer en créant un régime d'ordre dans l'industrie des transports automobiles.

Or, il ne faut pas réglementer les transports routiers dans son seul intérêt. Cependant, cette réglementation constitue un moyen très utile de parvenir au but recherché par une politique nationale des transports, savoir la coordination des moyens de transport travaillant aujourd'hui aux côtés les uns des autres. Ce problème de la coordination revêt une importance essentielle, car les rapports actuels entre le rail et la route ne sauraient à la longue subsister davantage. Mais la réglementation des transports ne peut être couronnée de succès que si elle s'étend à tous les moyens et à tous les genres de transport.

---

[1]) Arrêté fédéral concernant le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles, du 30 septembre 1938. RO *56* 1939.

I. Le problème de la coordination des transports.

1° C'est dans un ordre de faits propre aux transports eux-mêmes qu'il faut chercher les vraies causes de la crise des transports. Destinés à rendre au public des services analogues, les divers moyens de transport s'ignorent pourtant, et aucun lien de corrélation ne vient rationaliser leurs efforts divergents. Préoccupés uniquement de leur propre essor, chacun d'eux s'efforce d'accroître sa propre activité, sans souci de ce qui peut en résulter pour la collectivité. L'inflation des moyens de transport qui s'ensuit, entraîne l'augmentation des charges publiques et ce sont les usagers qui supportent finalement les frais de la lutte. C'est ce désordre qu'il faut avant tout supprimer: de là est née l'idée de coordination.

Il est difficilement contestable qu'un peu d'ordre doive être apporté dans cette «anarchie des transports». Or, cet ordre ne peut être réalisé dans la lutte qui est l'aboutissement inévitable de ce que l'on nomme «la liberté des transports», lutte d'autant plus funeste que la concurrence entre transporteurs s'exerce aux dépens des finances publiques. Certes, la concurrence est nécessaire; c'est elle qui pousse à l'effort, à la tendance vers le perfectionnement. Mais faut-il donner libre cours à la concurrence des moyens de transport ou doit-on plutôt la réglementer ? La notion de la concurrence, nous l'avons vu, n'implique pas nécessairement un souci de l'intérêt général. Elle est nécessaire, mais elle doit être organisée, ses buts doivent être subordonnés à ceux de la collectivité. Dans tous les pays, l'expérience a démontré que les transports publics ne pouvaient s'organiser sans que l'Etat intervienne pour défendre les intérêts nationaux.

Les services de transport ne constituent plus aujourd'hui une affaire privée; ils relèvent de l'économie nationale et ils doivent être tous soumis à une réglementation si l'on veut que celle-ci soit opérante. Dès lors, nous pouvons conclure qu'une intervention officielle est indispensable et que le régime de la liberté absolue est impossible, que la protection de certains modes de transport est nécessaire, parce que leur disparition menacerait la vie même de notre économie. Il ne s'agit pas de s'opposer au progrès. Toute mesure prohibitive serait néfaste, mais il s'agit d'éviter que des charges trop lourdes ne ruinent pas les moyens de transport dont on ne peut se passer sans nuire à l'intérêt général du pays.

Une politique générale des transports est donc indispensable. Depuis quelque temps d'ailleurs, les pouvoirs publics paraissent s'être résolument engagés dans cette voie. Après avoir établi que le régime des différents moyens de transport, tel qu'il existait, conduisait à une inflation contraire à l'intérêt général et ruineuse pour la collectivité, le Conseil fédéral a conclu à la nécessité d'une coordination des transports qui assurât à chacun le trafic pour lequel il est le plus apte. En effet, «il importe de ne point négliger, déclare le Conseil fédéral dans son message du 19 décembre 1941 [1]), que les problèmes posés présentement pour l'automobile sont susceptibles de l'être plus tard pour d'autres moyens de transport. Si la technique continue à accomplir les progrès qu'elle a réalisés dans le passé, il est certain que l'Etat aura à remplir des tâches identiques ou analogues à celles qui s'imposent aujourd'hui à lui. Il s'agit d'empêcher que les divers moyens de transport ne se fassent une concurrence ruineuse au détriment du pays. Enfin, il y aura lieu d'instituer entre les différents instruments de transport une collaboration appropriée qui permette de combler les lacunes du régime actuel et d'organiser dans les diverses régions le service qui leur convienne le mieux. On ne saurait contester la nécessité de remplir ces tâches dans l'intérêt de l'économie et de la défense nationales. Cela ne pourra se faire rationnellement qu'à la condition de considérer l'ensemble des transports comme un tout unique, de prendre à l'endroit de tous les moyens de locomotion des mesures orientées vers le même but et fondées sur des considérations générales.»

Dans la coordination, le problème rail-route tient sans doute la première place par rapport au problème posé par les autres modes de locomotion. Mais, il est logique dès lors que l'on s'occupe de coordination, d'intégrer la navigation fluviale et la navigation aérienne dans un plan d'ensemble d'organisation des transports; c'eût été une coordination incomplète que celle qui eût concerné seulement le rail et la route sans intéresser les autres modes de transport. Le système des transports d'un pays doit, si l'on veut en tirer le maximum d'effets, viser à une organisation

---

[1]) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une modification de la Constitution par une disposition sur les transports par chemin de fer, par route, par eau et par air, du 19 décembre 1941. FF 1941 [1] 1132.

bien coordonnée, embrassant les transports par rail, par route, par eau et par air. Ayant compris que seule une réforme de tous les éléments du système des transports avait un intérêt certain, les Chambres fédérales ont envisagé la question dans son ensemble pour s'efforcer de faire ressortir les mesures à prendre, tant pour l'organisation interne de chaque moyen de transport que pour la coordination.

2° Si la concurrence entre le rail et la route présente une importance toute particulière, la concurrence de la navigation fluviale et aérienne n'a pas retenu l'attention du grand public. Et pourtant, cette concurrence n'est pas un fait nouveau.

C'est ainsi que certains transports de marchandises sur le Rhin et les transports de pierres et de graviers par barques sur le Léman et sur le lac de Zurich ont obligé les CFF à prendre des mesures tarifaires spéciales pour lutter contre la concurrence de l'eau. Il n'est pas douteux que l'apparition sur les voies d'eau de bateaux spécialisés pourrait profondément modifier les conditions de cette concurrence. Les transports par eau sont doués de qualités qui les rendent préférables dans certains cas. La batellerie, moyen de transport économique et puissant, mais peu rapide, est spécialement apte aux transports massifs de marchandises peu urgentes et surtout de matières pondéreuses de faible valeur. Enfin, à cause des charges terminales qui se trouvent importantes par rapport au faible prix de revient du transport, la navigation fluviale ne peut jouir de ses avantages que sur les moyennes et grandes distances. Elle est donc capable de se révéler un concurrent sérieux pour les autres moyens de transport. Tel serait le cas s'il était donné suite aux nombreux projets d'aménagement d'artères navigables[1]) dont il est question actuellement. Depuis quelque temps, les partisans de la navigation intérieure en Suisse se signalent avec éclat à l'attention de l'opinion publique. C'est pourquoi, il importe que les voies navigables actuelles et futures soient également incorporées dans un système général des transports.

La concurrence de la navigation aérienne ne s'est pas fait sentir dans une forte mesure jusqu'à nos jours. L'aptitude de l'avion à accomplir des transports sur de grandes distances semblerait écarter de son activité les services ne dépassant pas les

[1]) C'est ainsi que la navigation de Bâle au lac de Constance à elle seule coûterait 13 millions de francs par année aux CFF.

limites de la Suisse. Il n'en est pourtant pas ainsi et certains trafics, purement intérieurs, sont incontestablement de la compétence de l'aviation[1]): nous voulons parler ici des voyageurs dont le temps est spécialement précieux, de marchandises de luxe dont la valeur est grande, de tout le fret dont le transport est urgent.

En outre, le trafic civil aérien prendra sans doute après la guerre un développement immense. Les expériences faites au cours de la guerre, ainsi que les progrès réalisés dans la technique des transports par air montrent que la navigation aérienne est appelée à jouer un rôle considérable et qu'elle ne saurait échapper à une réglementation générale des transports.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de délimiter d'une façon judicieuse et claire le champ d'activité des différents moyens de transport pour que leur coordination puisse produire son plein effet. La solution de l'avenir qui s'ébauche encore à peine, paraît être une collaboration rationnelle des transports par chemin de fer et des transports motorisés par route, par eau et par air, une répartition du trafic d'après sa nature, qui réserve à chacun de ces modes de locomotion les catégories de trafic le mieux adaptées à ses qualités et qu'il peut exécuter sans faire une concurrence inutile aux autres moyens de transport.

3° A première vue, il semble que le partage du trafic ne soit qu'une question de concurrence entre les divers moyens de transport, notamment entre le chemin de fer et l'automobile et qu'il suffise de chercher une solution dans la direction de ce conflit. Il est exact que la coordination des transports pose, entre autres problèmes, celui de la concurrence entre le rail et la route. Mais le problème de la coordination des transports dépasse cette question de concurrence, qui n'est qu'un de ses éléments. En réalité, il dépasse le cadre des transports purs et touche à d'autres activités économiques et nationales que les transports proprement dits.

Le problème de la coordination des transports est un problème économique, parce que l'automobile présente des avantages pour certains transports et qu'elle a pénétré toutes les activités économiques du pays.

---

[1]) En 1938, le trafic aérien suisse a été le suivant: 5 400 000 km. parcourus, 123 000 passagers transportés, 628 000 kg. de courrier postal, 322 000 kg. de fret transporté.

Au point de vue financier, ce problème touche de très près les finances fédérales par les répercussions que sa solution est appelée à exercer sur les recettes (droits de douane sur la benzine) et sur les dépenses (subventions pour le développement du réseau routier). Il en va de même pour les finances cantonales, les impôts directs perçus sur les véhicules constituant un élément important des recettes des cantons, tandis que d'un autre côté les frais d'entretien des routes entraînent de lourdes dépenses pour eux.

Le problème de la coordination des transports est un problème social également. Il suffit de songer au rôle essentiel que jouent les transports par les capitaux engagés dans l'automobilisme sous toutes ses formes, par les affaires que les nombreuses entreprises font, les gains qu'elles réalisent, les salaires qu'elles paient, les occasions de travail qu'elles fournissent.

Enfin, les transports jouent encore un rôle considérable pour la défense du pays. L'armée se motorise et a besoin de très nombreux véhicules. On est donc obligé aujourd'hui d'envisager les nécessités de la défense nationale avant de retenir l'une ou l'autre des solutions susceptibles d'être envisagées pour la coordination des transports.

Nous voyons par ce qui précède que le problème de la coordination des transports comporte la conciliation d'intérêts nombreux et souvent opposés. De ce fait, il constitue l'un des problèmes les plus complexes qui se soient posés à l'attention du législateur.

II. Les conditions d'une coordination et d'une répartition rationnelle du trafic.

1° Il convient tout d'abord de préciser ce qu'on entend par coordination. La coordination des transports comprend comme mesure préliminaire l'organisation du régime interne de chaque moyen de transport en tenant compte de la situation correspondante de chacun de ses concurrents, de manière à les placer les uns vis-à-vis des autres dans des positions aussi comparables que possibles. La coordination proprement dite consiste en une collaboration rationnelle des chemins de fer avec l'automobile, les bateaux et les avions et tous autres moyens que les progrès de la science pourraient encore découvrir, sans que l'un soit favorisé au détriment de l'autre, mais en supprimant toute concurrence inutile. Cette collaboration peut être assurée par voie législative

au moyen d'une organisation et d'une réglementation générale du système des transports fondées sur la notion de service public et établie de manière à attribuer à chaque mode de transport le trafic pour lequel il est économiquement le plus apte. Il faut donc, en même temps qu'on organise la coordination, procéder à l'assainissement interne de chacun des éléments du système de transport.

Mais si la nécessité d'une coordination des transports n'est actuellement plus contestée par personne, les divergences sont encore graves et nombreuses en ce qui concerne les moyens à employer pour atteindre ce but. Ce sont les caractères de l'industrie des transports et le rôle qu'elle doit jouer dans l'activité économique générale d'un pays qui déterminent quels doivent être les principes dont il faut s'inspirer pour donner une solution convenable à ce problème.

2° Par sa nature même, l'industrie des transports tient à la fois du service public et de l'entreprise commerciale. En tant que service public, elle est un des nœuds vitaux de l'activité économique nationale et doit par conséquent donner satisfaction à des besoins collectifs qui priment l'intérêt particulier des entreprises de transport elles-mêmes. Les transports ont toujours été considérés comme une forme de l'activité industrielle qui ne devait pas être complètement livrée à elle-même. Dès l'origine, nous voyons se dessiner un système à exploitation commerciale dont la direction est, néanmoins, subordonnée à des considérations d'intérêt général. Pour conserver aux transports ce caractère de service public, c'est-à-dire de service exécuté dans l'intérêt de la collectivité toute entière, l'intervention d'une autorité supérieure était nécessaire. Cette intervention s'est traduite dans tous les pays sous forme d'obligations d'intérêt public imposées aux transports par la loi ou une concession pour les placer essentiellement au service de l'économie nationale. Il existe donc un besoin du trafic d'ordre supérieur et général: le besoin d'un service de transport public et régulier assuré (si possible) dans tout le pays à des prix et conditions de transport uniformes[1]).

Partant du principe que les transports présentent le caractère d'un service public pour lequel des considérations de rendement financier sont moins impérieuses que cette nécessité d'assurer à tous et partout des moyens de transport aussi avantageux que

[1]) H. R. Meyer: Das Problem Schiene/Strasse, p. 4.

possible, nous constatons que le chemin de fer n'a pas d'autre objet sous ce rapport que de satisfaire aux besoins d'un service public. Il est évident que ce régime est conforme à l'intérêt du pays et à son économie générale. Qu'on songe aux conditions de peuplement, aux intérêts régionaux, à la possibilité d'une décentralisation de l'industrie.

Or, quels sont les éléments constitutifs de la qualité de service public que l'Etat impose aux chemins de fer ? En examinant les régimes respectifs du rail et de la route, nous avons reconnu déjà que les obligations d'exploiter et de transporter, de se soumettre à un horaire et de publier des tarifs uniformes constituaient des dispositions de droit public auxquelles est assujetti le chemin de fer dans l'intérêt général. C'est cette réglementation qui fait d'une entreprise de transport un service public. Ce sont ces obligations d'intérêt général qui permettent de sauvegarder les intérêts supérieurs du trafic. Seule une entreprise de transport qui fonctionne comme service public est tenue d'assurer une exploitation permanente et régulière, suivant un horaire déterminé, d'effectuer tout transport, même le trafic le plus intense, à des tarifs établis d'avance et d'après des principes uniformes. En qualité de service public, toute entreprise de transport répond sans conteste à une nécessité économique, politique et sociale.

Au service public, il convient d'opposer les transports qui ne revêtent aucun des caractères d'intérêt général parce qu'ils ne sont pas soumis aux charges qui grèvent les entreprises publiques de transport. Ces transports s'effectuent sous la forme d'une exploitation privée. De ce fait, ils constituent un service privé. Celui-ci n'a d'autre régime juridique que celui d'une entreprise commerciale quelconque. En matière de trafic privé, une considération prime tout, à savoir l'intérêt particulier, la perspective du gain. L'entreprise de transport privée ne connaît aucune obligation visant directement l'intérêt public. Tels sont les éléments qui caractérisent le trafic automobile. C'est pourquoi les entreprises de transport automobiles ne présentent aucun des caractères distinctifs de l'exploitation ferroviaire. Nous voyons donc combien est frappant le contraste du trafic public avec le trafic privé[1]).

[1]) Il s'agit de tous les genres de transport qui ne présentent pas les caractères des entreprises publiques de transport, tels que le trafic professionnel privé et le trafic particulier.

La question se pose dès lors de savoir quelle est l'importance respective de chacun d'eux au point de vue de l'intérêt général. Les moyens de communication sont créés pour être les plus utiles au pays qui les fait vivre. Or, il convient sur ce point de reconnaître que le trafic public offre un certain nombre d'avantages sans lesquels l'économie d'un pays ne saurait subsister. En revanche, il importe peu à cet égard que le trafic public soit assuré par le chemin de fer ou d'autres moyens de transport, tels que l'automobile. C'est là une question avant tout technique. Les qualités particulières des différents moyens de transport et les avantages des uns par rapport aux autres déterminent les aptitudes théoriques qu'il faut attribuer à chacun d'eux. Ce sont ces aptitudes qui commandent le partage rationnel du trafic.

Au point de vue économique cependant, il est incontestable qu'une entreprise qui fonctionne comme service public a de ce fait même un droit imprescriptible à l'existence, justifiant au besoin une restriction légale de la concurrence. Une bonne organisation économique commande que le service public des transports soit assuré aussi rationnellement que possible, quel que soit le moyen de transport. Ce qui importe pourtant, c'est de savoir si le trafic public est confié effectivement au moyen de transport le plus utile et le plus apte techniquement pour effectuer les transports avec le maximum de satisfaction pour les usagers et le minimum de frais pour la collectivité. Cette discrimination doit trouver sa légitimation non pas dans la protection des intérêts particuliers de certains modes de transport, mais dans la sauvegarde de l'intérêt général.

3° L'étude de l'évolution du trafic nous montre que le chemin de fer est et demeure le moyen de transport public par excellence. Cette aptitude particulière du rail n'est pas le fait du hasard. A la vérité, le service public des transports ne pourrait pas, dans la plupart des cas, être assuré aussi rationnellement par un autre moyen de locomotion. La supériorité des transports offerts par les réseaux de chemins de fer au public réside notamment dans leurs qualités de puissance, de capacité et de sécurité, dans leurs facultés de rapidité et de confort économiques. Le déplacement simultané d'un grand nombre de voyageurs et l'acheminement des marchandises volumineuses ou de fort tonnage, aux moyennes et aux grandes distances, ne peut se faire que par lui. Il est donc nécessaire

de ne pas perdre de vue la multiplicité des services qu'il peut rendre. En dépit des progrès de la technique et de l'apparition de nouveaux modes de locomotion, même plus rapides que le chemin de fer, celui-ci est resté jusqu'à ce jour le principal moyen de transport. En effet, les chemins de fer touchent aux intérêts les plus divers et s'adressent à toutes les couches de la nation. Ils exercent dans la vie économique, sociale, militaire et culturelle d'un pays un rôle prédominant. Comme facteurs de la prospérité nationale, les chemins de fer sont des services d'intérêt public dont l'économie d'aucun pays ne pourrait se passer. Ils constituent l'épine dorsale, la charpente fondamentale des transports publics et le principal agent de leur développement.

Toutes ces constatations nous amènent à déduire qu'indépendamment des aptitudes particulières dont peuvent être doués les transports ferroviaires, leur importance pour la nation suisse implique l'impossibilité de les laisser péricliter, car il est certain que les chemins de fer sont de beaucoup, ce qui, après l'Etat, importe le plus au sort du pays. Le réseau ferré constitue une partie importante de notre patrimoine national. La ruine des chemins de fer aurait d'ailleurs des conséquences financières incalculables et presque insupportables pour l'économie générale du pays.

4° Est-il besoin de souligner que l'Etat ne saurait, sans causer le plus grand dommage aux intérêts de la collectivité, se désintéresser du sort d'un instrument de transport aussi important pour l'avenir du pays? La puissance publique doit donc intervenir directement. C'est elle seule qui peut faire prévaloir l'intérêt général en offrant aux entreprises ferroviaires des garanties contre l'arbitraire, contre la faveur et contre l'intérêt privé; c'est elle seule qui peut contrôler l'exercice de l'influence qu'ont les transports sur l'activité des chemins de fer. Cette intervention doit nécessairement tenir compte de la place que les moyens de locomotion occupent actuellement dans l'économie nationale. Elle doit faire la part de l'utilité respective des chemins de fer et de l'automobile. Il va sans dire que, pour déterminer l'importance d'un mode de locomotion par rapport à un autre, on ne pourra faire abstraction des avantages que l'un présente en tant que service public, comparativement à l'autre. Cette assertion ne diminue d'ailleurs en rien la place que s'est faite l'automobile aux côtés des chemins de fer, et la nécessité de sauvegarder ces derniers ne signifie nullement

qu'il faille annihiler les transports sur route. La chute d'une telle industrie atteindrait profondément la vie économique du pays. D'ailleurs, il ne s'agit pas de sacrifier, soit le chemin de fer, soit l'automobile. Tous deux sont d'un usage précieux du point de vue économique comme du point de vue militaire. A cet égard, il faut reconnaître à l'automobile la place et le développement qu'elle a le droit de revendiquer en raison du progrès technique qu'elle représente, de la réforme qu'elle a apportée dans le trafic relevant de l'économie privée et enfin de son importance dans l'économie et la défense nationales.

5° Une certaine concurrence entre les divers moyens de transport doit subsister; toutefois, il faut tendre à mettre fin aux manifestations d'une concurrence malsaine en prenant en considération les besoins publics et les exigences de l'économie générale. Chacun d'eux doit avoir sa place assignée dans le régime des transports, mais il faut mettre des barrières à la liberté des uns où le droit des autres commence. Il est évident qu'on ne doit pas étouffer la concurrence aux dépens des progrès d'ordre technique à réaliser, mais elle doit être limitée au point de vue économique afin qu'elle ne ramène pas le désordre dont notre économie générale a souffert. En d'autres termes, la concurrence du trafic privé, si utile que soit ce dernier, doit être réduite dans la mesure où elle menace de compromettre la prospérité des services de transports publics indispensables. Il s'agira donc de trouver la formule évitant une concurrence intérieure préjudiciable, et assurant une collaboration rationnelle et nécessaire entre les divers éléments de notre système de transports.

6° Les divers moyens de transport doivent par conséquent s'harmoniser entre eux; en d'autres termes, un état d'équilibre doit être recherché en matière d'économie des transports. Dès lors qu'un tel équilibre est rompu, l'intervention de l'Etat s'impose; celui-ci prendra tout d'abord en considération les intérêts du chemin de fer qui, en ce moment, est en tout cas le service de transport le plus important, puisqu'il est seul à assurer d'une manière rationnelle les transports publics. C'est la raison pour laquelle aussi les entreprises ferroviaires méritent une protection parce qu'elles travaillent à cet égard dans l'intérêt du pays et non pas dans leur intérêt propre. Certes, du point de vue économique, aucun moyen de transport comme tel n'est digne de protection; ne mérite d'être

protégé et encouragé que le désir de satisfaire aussi bien que possible les besoins du pays en matière de transports. Ne peuvent ainsi demander protection que ceux des chemins de fer assurant de la manière la plus qualifiée les services de transports publics dans le cadre des nécessités nationales du trafic. Il va sans dire que selon les circonstances, l'automobile est susceptible, dans certains cas, de se substituer au rail et de fonctionner comme service public. Mais, aussi bien en Suisse que dans tous les pays civilisés, le chemin de fer est aujourd'hui encore l'instrument principal auquel sont confiés les transports publics. Cependant, il n'a droit à une préférence que là où les intérêts du peuple et de son économie peuvent être mieux servis par lui que par d'autres moyens de transport. Il importe donc de rechercher, en cas de doute, si le chemin de fer constitue véritablement, au point de vue de la technique et de l'économie des transports, le mode de locomotion le plus qualifié pour satisfaire les besoins généraux du trafic. Dans le cas d'une solution négative, la satisfaction de ces besoins incombera à l'automobile. Elle remplacera le chemin de fer qui ne se révèle pas irremplaçable. Mais s'il est établi dans un cas particulier qu'une ligne de chemin de fer déterminée ne peut pas être remplacée par un service d'automobile, elle doit alors être considérée comme le mode de transports publics le plus apte. Pour déterminer la préférence à donner à l'activité de l'un par rapport à l'autre dans une région, il serait tenu compte de sa nature, de ses avantages, de son utilité dans les contrées à desservir et de la structure économique de la région intéressée.

Mais une fois faite cette distinction, la solution du problème devra s'inspirer du principe que les besoins du trafic réclament avant tout la sauvegarde des services publics de transports et la certitude que ses services sont assurés dans tout le pays par l'instrument le plus capable de satisfaire à toutes les exigences. D'où il ne faut pas simplement considérer comme indispensable tout trafic relevant d'un service public de transport, mais bien tout service de transport, quel que soit le moyen employé, travaillant aux meilleures conditions possibles dans chaque cas particulier, dans l'intérêt de la collectivité.

7° Dès lors il faut mettre un frein à la superposition inutile des moyens de transport par une judicieuse répartition du trafic qui conditionnera l'élimination des transports les moins aptes et

qui permettra le maximum de satisfaction du public, aux moindres frais pour la collectivité. La solution du problème paraît être en conséquence une répartition entre les moyens de transports publics et privés de manière à assurer l'existence des services publics de transport. En d'autres termes, les entreprises publiques de transport doivent être protégées contre la concurrence du trafic privé dans la mesure où l'exige leur équilibre financier. L'activité du trafic privé sera donc réduite en tant qu'elle fait une concurrence inutile au trafic public. Dans le cas où l'automobile apparaît comme l'instrument le plus qualifié pour satisfaire le mieux possible les besoins d'une région en matière de transports, elle doit, de même qu'une exploitation ferroviaire irremplaçable, être mise en état de pouvoir subsister financièrement; à cet effet, elle devra en tout cas être protégée aussi dans une certaine mesure contre la menace du trafic privé. C'est pourquoi, il ne s'agit pas de «partager» le trafic entre le chemin de fer et l'automobile, mais en réalité entre le trafic public et le trafic privé.

La formule préconisée: l'auto pour les petits parcours, la voie ferrée pour les longs trajets, ne paraît d'ailleurs pas applicable, puisqu'il n'y a pas de grandes distances dans notre pays. La considération de l'intérêt public doit être le facteur prépondérant sur les décisions à prendre, et ni le chemin de fer ni l'automobile ne doivent être avantagés.

8º La création d'un état d'équilibre entraînera nécessairement une limitation du trafic privé, mais dans la mesure même où elle sera nécessaire pour assurer, sous réserve d'une exploitation la plus économique, l'existence des moyens de transports publics irremplaçables. Cette condition étant réalisée, le trafic privé doit se déployer dans le cadre le plus large compatible avec le maintien de services de transports publics indispensables. C'est pourquoi l'assainissement financier des chemins de fer suisses doit être en une certaine mesure, la condition préalable à la répartition et à la réglementation équitable du trafic. Considérant que l'étendue de la concurrence du trafic privé doit dépendre de l'équilibre financier des exploitations ferroviaires irremplaçables, il ne peut être question sous ce rapport que de chemins de fer assainis financièrement, capables de supporter la concurrence privée.

Il va sans dire que l'assainissement financier des chemins de fer ne peut se faire au détriment de l'automobile ou d'un autre

moyen de transport. L'assainissement des CFF est l'affaire de la Confédération[1]), c'est-à-dire du peuple entier. Il ne serait d'ailleurs pas admissible qu'une seule catégorie de personnes supportât cette charge. Mais, tout comme l'assainissement des chemins de fer fédéraux et le partage du trafic ne doivent pas se faire aux dépens de l'automobile, le développement de l'automobile ne doit pas s'accomplir au détriment du chemin de fer. Car si l'automobile est utile, le chemin de fer est nécessaire. Malgré l'emprise toujours plus grande du trafic routier, le chemin de fer a gardé tout l'avantage de son incomparable rendement. Au cours de la guerre notamment, il s'est révélé comme un moyen de transport indispensable. Chaque citoyen est donc intéressé à ce qu'il puisse continuer à rendre les services qu'on est en droit d'attendre de lui. Il est à souhaiter que par une réorganisation judicieuse et par une coordination rationnelle des différents modes de transport, la voie ferrée conservera sa place essentielle dans la vie économique du pays.

9° Nous avons essayé de démontrer, en fixant les principes qui devraient servir de base à la coordination et à la réglementation des transports, qu'il importe en premier lieu de ne laisser péricliter aucun des éléments de notre système de transport, éléments dont la valeur respective est suffisamment démontrée par l'étude de leur importance réciproque. En second lieu, il est nécessaire de réorganiser, pour les rendre plus semblables, les régimes respectifs des différents moyens de transport; en troisième lieu enfin, la coordination s'impose pour mettre fin à l'anarchie et la concurrence ruineuse qui sont, comme nous l'avons constaté, à l'origine de la crise des transports et du déficit des chemins de fer.

Le but à atteindre, c'est d'enrayer l'inflation des moyens de transport en proportionnant leur nombre aux besoins généraux du pays; d'envisager le service public des transports dans son ensemble, en obtenant par une collaboration de tous une répartition du trafic qui réponde aux intérêts de la collectivité; de mettre enfin tous les moyens de transports au service de l'économie publique et de la défense nationale, dans un esprit de compréhension mutuelle et de collaboration réciproque. La future organisation des transports devra par conséquent être fondée exclusivement sur les besoins publics et les exigences de l'économie générale.

---

[1]) Burckhardt, Zur Sanierung der Bundesbahnen, ZBJV *74* 110.

Les moyens de réaliser cette coordination devraient être cherchés dans une organisation souple et progressive des transports: organisation du régime interne de chacun des moyens de transports, organisation de la coordination par une répartition du trafic, souple pour s'adapter aux besoins locaux, et progressive pour ménager les situations acquises et faire la transition. La coordination ne saurait être envisagée d'une façon uniforme dans toute la Suisse, puisque les conditions économiques et géographiques diffèrent. La répartition devrait résulter d'ententes directes entre les transporteurs intéressés, ententes sanctionnées par l'intervention de la puissance publique, pour leur conserver un caractère de stabilité et de généralité. A défaut d'ententes seulement, la puissance publique interviendrait par voie d'autorité. Car c'est elle qui, en principe mieux informée et, par ailleurs, responsable de la collectivité, devra en dernier ressort jouer le rôle de guide et d'arbitre.

III. Bases juridiques d'une coordination des moyens de transport.

1° L'existence dans la Constitution fédérale d'une disposition attribuant, d'une manière générale, à la Confédération la compétence législative en matière de transports, constitue le point de départ indispensable en vue de la réalisation d'une coordination du trafic. Or, il n'est pas douteux que la Constitution ne renfermait jusqu'ici aucune disposition conférant expressément au législateur fédéral, le droit de coordonner les divers instruments de locomotion. L'absence d'une base constitutionnelle indiscutable est, sans contredit, à l'origine des difficultés auxquelles se sont heurtées toutes les tentatives entreprises ces dix dernières années pour résoudre le problème rail-route. Avant d'élaborer des projets de réglementation, il a fallu chaque fois se poser la question de savoir dans quelle mesure la Confédération avait le droit de légiférer sur les transports.

Dans son message qui accompagnait le projet de loi sur le partage du trafic, du 23 janvier 1934, de même que dans celui du 18 juin 1937 qui aboutit à l'introduction de l'arrêté sur le statut des transports automobiles, le Conseil fédéral explique que l'art. 36 CF pouvait et devait être interprété comme une disposition instituant un monopole général des transports publics. Mais, si cette interprétation — d'ailleurs controversée — permettait d'organiser certain trafic automobile, il n'est pas contestable que la Confédéra-

tion était dépourvue de compétence pour régler et coordonner les transports en général. C'est là une lacune qui ne laisse pas d'être surprenante si l'on considère que la Confédération s'était réservée déjà la compétence législative en matière de chemins de fer (art. 26 CF), de navigation (art. 24ter CF) et d'aéronautique (art. 37ter CF). Il aurait donc suffi de lui conférer un pouvoir semblable dans le domaine des transports routiers pour être fondé à déclarer qu'elle avait la compétence de régler les rapports réciproques des moyens de transport. Cette compétence aurait pu découler indirectement des articles constitutionnels en question, attendu qu'aucune restriction n'est imposée à la Confédération pour légiférer sur la matière régie par ces dispositions[1]).

On ne saurait méconnaître que la Constitution ne renferme aucune disposition autorisant le législateur à réglementer sans restrictions les transports routiers ou à intervenir du côté automobile dans les conditions régissant la concurrence des moyens de transport. Le trafic par automobile est ainsi le seul élément important du trafic que la Constitution n'a pas soumis à la législation. Or, le trafic forme un tout, sinon homogène, du moins dont les divers éléments dépendent les uns des autres et réagissent les uns sur les autres. C'est pourquoi, il n'est pas possible, tant au point de vue de l'économie et de la politique des transports qu'à celui de la législation, de considérer isolément les divers modes de locomotion. Il est indéniable que le trafic moderne embrasse l'économie tout entière. Il n'est donc pas normal, ni logique, ni pratique, que le trafic automobile, l'un des plus souples et des plus rapides, l'un des plus mobiles aussi et par conséquent l'un de ceux qui se développent le plus en dehors des contingences cantonales, soit le seul qui ne relève point de la Confédération[2]). Pour ces raisons, il est nécessaire d'attribuer à la Confédération une souveraineté générale en matière de transports en complétant la Constitution par des dispositions qui confèrent expressément au législateur la compétence de régler et de coordonner les divers moyens de locomotion.

2° Lors de l'élaboration de l'arrêté sur le statut des transports automobiles, du 30 septembre 1938, le Conseil fédéral s'était occupé déjà d'une revision constitutionnelle préparant un nouveau régime

[1]) FF 1941 I 1147.
[2]) FF 1941 I 1135.

des transports. Or, le 5 mai 1938, une initiative était déposée demandant la revision de la Constitution en vue de permettre à la Confédération d'organiser et de régler le transport des marchandises, de manière à réserver aux chemins de fer les transports à longue distance[1]). Les auteurs de l'initiative cherchaient ainsi à créer une base constitutionnelle en vue d'attribuer à la Confédération le droit de régler le régime des transports en Suisse. Cette initiative ne visait toutefois que le problème rail-route et, comme solution, préconisait l'attribution, dans l'intérêt de l'économie, des transports de marchandises à grande distance essentiellement aux chemins de fer. C'est la raison pour laquelle on reprocha au texte de l'initiative de ne pas envisager le transport des voyageurs, de négliger l'élément de la défense nationale et de préciser déjà une modalité de partage du trafic.

Après avoir étudié la question de savoir s'il y avait lieu de recommander l'adoption ou le rejet de l'initiative ou encore d'établir un contre-projet, le Conseil fédéral proposa finalement en décembre 1941 d'opposer à l'initiative sur le transport des marchandises un projet d'article constitutionnel consacrant le principe de la coordination s'appliquant à tous les moyens de transport[2]). Ce contre-projet réclamait aussi une base constitutionnelle fondamentale, une attribution de compétence à la Confédération, tout en élargissant le cadre constitutionnel proposé dans l'initiative, pour établir une coordination du trafic par voie ferrée et de celui qui se fait par route, par eau et par air, dans l'intérêt de l'économie publique et de la défense nationale. Appelées à se prononcer sur l'initiative Litra et le contre-projet du Conseil fédéral, les Chambres fédérales adoptèrent au cours de leur session extraordinaire de janvier 1943 le texte définitif d'un article 23ter tel qu'il est sorti des délibérations des deux conseils législatifs et qui est ainsi conçu:

«La Confédération coordonne par la législation, au sens de l'article 89, 2e alinéa, de la Constitution fédérale, le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau ou par air, conformément aux intérêts de l'économie publique et de la défense nationale. A cet effet, la législation règle en particulier la coopération et la concurrence des moyens de transport. Elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie[3]).»

---

[1]) FF 1941 I 1133.

[2]) FF 1941 I 1148.

[3]) Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la réglementation du transport des marchandises, du 19 janvier 1943. FF 1943, 22.

Cet article pose ainsi le fondement d'une souveraineté générale de la Confédération en matière de transports, sans préjuger d'une manière quelconque la législation future. En effet, il confère expressément à la Confédération la compétence de régler le régime des transports, mais uniquement dans le cadre et selon les limites fixées par la nouvelle disposition constitutionnelle, c'est-à-dire par la coopération des divers moyens de transport et la réglementation de la concurrence dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Il s'agit en quelque sorte d'un article de pure compétence, car une disposition constitutionnelle n'a pas pour but de régler les détails d'une nouvelle organisation, mais elle doit fixer le régime commandé par un principe et laisser l'application du principe à la loi d'exécution. L'article 23ter se borne donc à créer la base constitutionnelle indispensable à la coordination nécessaire des divers moyens de transport, tout en réservant à la législation ultérieure le soin de fixer des modalités spéciales d'application et de prévoir des exceptions éventuelles. Il laisse aussi suffisamment de liberté au législateur pour préparer une politique des transports susceptible de s'adapter aux exigences et au développement de la technique.

L'introduction dans la Constitution fédérale d'un texte tel que celui qui sera soumis à l'approbation du peuple suisse permettrait enfin à la Confédération d'intervenir dans les rapports du rail et de la route de façon à assurer un juste développement des deux modes de transport et de déterminer les bases d'une nouvelle organisation des transports qui devra tenir compte de la place que les moyens de locomotion modernes ont conquise, tout en réalisant leur coordination par des voies conformes à l'intérêt général et à la défense du pays. Mais, partisans et adversaires de la nouvelle disposition ont déjà déterminé leurs positions respectives. Si ces positions demeurent inconciliables, des solutions d'autorité devront sans doute intervenir, car si l'automobile doit vivre, le rail doit survivre dans l'intérêt général du pays. On ne saurait admettre que, faute d'esprit de compréhension mutuelle et de collaboration réciproque, la nécessaire idée de coordination ne puisse se réaliser un jour conformément à la volonté et à l'intérêt du peuple suisse.

Section II.

La réglementation des transports automobiles d'après l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938.

Chapitre I.

Les origines de l'arrêté fédéral.

§ 5.

Nécessité d'une réglementation.

Partout à l'étranger on constate que l'effort fait pour coordonner les transports a d'abord consisté à organiser les transports routiers. Les transports par chemin de fer l'ont été dès le début. Ils ont un statut, un régime; ils présentent une responsabilité avec laquelle on peut compter et sur laquelle on peut s'appuyer. Ce n'était pas le cas pour les transports routiers qui, récemment encore, étaient entièrement libres, mesures de sécurité de trafic et de circulation réservées. Or, tant que dans le domaine des transports automobiles l'on se trouvait devant quelque chose d'inorganique, il était impossible de les coordonner avec les autres transports puisqu'eux-mêmes n'étaient pas ordonnés. Avant de songer à coordonner, il fallait ordonner. Il fallait par conséquent organiser les transports routiers, leur donner un régime et, une fois ce régime acquis, il serait possible de faire collaborer les divers moyens de transport et de déterminer les conditions dans lesquelles l'activité de chacun d'eux pourrait se déployer.

I. La crise des transports. — Ses causes. Ses conséquences.

Nous avons déjà remarqué que la crise des transports résultait d'une hypertrophie de moyens de transport mal organisés et de la concurrence acharnée qui s'ensuivait, concurrence ruineuse tant pour l'économie générale et les finances publiques que pour l'économie propre de chacun des moyens de transport.

Le développement trop rapide et désordonné de trop nombreux moyens de locomotion, développement antiéconomique puisqu'il

ne correspondait pas à une augmentation des besoins du public, devait fatalement aboutir à un déséquilibre, lequel par ses conséquences, créa la crise des transports. L'inflation s'est fait sentir, non seulement dans l'ensemble du système de transport, mais encore dans les transports routiers eux-mêmes pour la part du trafic qu'ils avaient à assurer. Les entreprises de transports automobiles jouissant d'une liberté de commerce et d'industrie complète, se multiplièrent à l'excès, sans aucun souci d'économie générale, par le fait même de leur inorganisation qui permettait à n'importe qui de s'improviser transporteur routier sans avoir à remplir de condition spéciales, ni à présenter de garanties particulières. Le trop grand nombre de transporteurs routiers les a conduits, d'autre part, à se faire entre eux une concurrence acharnée, en vue de se disputer une clientèle dont les besoins étaient insuffisants pour alimenter l'activité de tous. Dans cette lutte, les différentes entreprises en sont venues à effectuer des transports à perte dans l'espoir de compenser ces pertes, par la suite, grâce au trafic que leur apporteraient des prix très bas. Chacun défendit son trafic au mieux de ses intérêts personnels et sans égard pour les autres.

Cet état de choses a amené parmi les transporteurs routiers des ruines et des faillites sans nombre, qu'une organisation et une collaboration rationnelle auraient pu éviter avec l'aide d'un minimum de réglementation. La nécessité d'organiser les transports routiers en vue de ramener la concurrence effrénée que se faisaient les diverses entreprises de transport à la saine compétition utile à l'économie nationale, était donc manifeste. En présence de cette situation, les pouvoirs publics avaient le devoir d'intervenir pour s'efforcer de mettre fin à un état de choses devenu intolérable.

II° Mesures prises par les pouvoirs publics.

Nonobstant le rejet de la loi sur le partage du trafic lors de la votation populaire du 5 mai 1935, le Conseil fédéral ne tarda pas à entreprendre les travaux préliminaires en vue d'élaborer une nouvelle réglementation légale de la concurrence entre le rail et la route. En août 1935 déjà, le Département fédéral des postes et des chemins de fer convoqua les représentants des principales associations économiques à une conférence consultative chargée d'examiner la possibilité de recourir à de nouvelles mesures législatives. Le 10 mars 1936, le Conseil fédéral saisit l'Assemblée fédérale

d'un message et d'un projet d'arrêté[1]) instituant une statistique des transports routiers de marchandises au moyen de véhicules automobiles afin de déterminer la nature et le volume des transports par camions. Approuvé par les Chambres, l'arrêté entra en vigueur le 15 juin 1936[2]).

Le vote négatif du 5 mai 1935 n'avait pas apporté de solution au grave problème de l'économie suisse des transports. Les déficits des chemins de fer et les faillites d'entreprises de transports routiers ont continué de s'accumuler et une concurrence déjà effrénée s'est encore développée. L'absence de toute réglementation dans le domaine des transports routiers professionnels se révélait de plus en plus préjudiciable. Dans le mémoire qu'elle adressa le 30 mars 1936 au Conseil fédéral avec l'assentiment d'autres milieux intéressés à l'industrie des transports routiers, l'Association suisse des propriétaires d'autocamions (ASPA) relevait que la concurrence entre les différents moyens de transport et au sein même de l'industrie des transports automobiles avait provoqué un véritable chaos dans toute l'économie des transports, chaos dont les conséquences faisaient craindre non seulement la débâcle de l'industrie des transports routiers, mais aussi la ruine des autres moyens de transport. Elle réclamait l'élaboration d'un arrêté fédéral urgent soumettant l'industrie des transports automobiles à la clause de limitation et à une réglementation des tarifs.

Le 21 septembre 1936, le Département des postes et des chemins de fer fit paraître un avant-projet d'arrêté fédéral urgent et provisoire sur le transport des voyageurs et des marchandises au moyen de véhicules automobiles. Cet avant-projet se proposait de soumettre les transports automobiles par des moyens fiscaux à des restrictions d'ordre économique, qui auraient permis une certaine répartition du trafic entre le rail et la route sur les grandes distances. Il fut toutefois écarté tant par les administrations de chemins de fer que par les milieux automobiles.

Après avoir entendu les principales associations économiques et professionnelles intéressées, le Département des postes et des chemins de fer élabora un second avant-projet daté du 12 février

[1]) FF 1936, p. 444 et s.

[2]) Arrêté de l'Assemblée fédérale instituant une statistique des transports routiers de marchandises au moyen de véhicules automobiles, du 24 avril 1936, RO *52* 460. Ordonnance d'exécution dudit arrêté du 29 mai 1936, RO *52* 463.

1937 dont est issu le projet d'arrêté fédéral urgent du 18 juin 1937 [1]) qui a subi certains remaniements. Ce projet a été finalement voté par les Chambres le 30 septembre 1938 sous forme d'arrêté fédéral concernant le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles [2]).

Bien que les travaux préparatoires en vue de l'application de l'arrêté aient été achevés à la fin de l'été 1939, les événements d'alors empêchèrent de promulguer l'arrêté en automne 1939 ainsi que cela avait été prévu. Toutefois, la nécessité d'organiser l'industrie des transports automobiles s'imposait malgré la situation créée par la guerre. C'est pourquoi l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 est entré en vigueur le 15 août 1940 en vertu d'une décision du Conseil fédéral du 30 juillet 1940 [3]), à l'exception de l'article 5 (principe de l'interdiction des transports mixtes) en raison des mesures de l'économie de guerre [4]).

Chapitre II.

Nature et portée de l'arrêté fédéral.

§ 6.

But et caractères généraux de la réglementation.

1° L'arrêté sur le statut des transports automobiles est un acte législatif à caractère conservatoire et temporaire qui concerne la politique des transports. Son but n'est pas de réaliser la coordination, mais de l'amorcer en créant un régime d'ordre dans l'industrie des transports routiers, sans préjuger la législation future. Il ne tend pas à établir un partage du trafic dans l'espace entre le chemin de fer et l'automobile, mais une organisation des transports automobiles pour pouvoir ensuite les coordonner avec les transport ferroviaires [5]). Le statut se borne en conséquence à tracer

---

[1]) FF 1937 [2] 105.

[2]) RO *56* 1299 et s.

[3]) Arrêté du Conseil fédéral du 30 juillet 1940 qui met en vigueur l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938. RO *56* 1371.

[4]) Ordonnance du Département fédéral des postes et des chemins de fer du 30 juillet 1940. RO *56* 1391.

[5]) FF 1937 [2] 147/148.

les lignes générales d'une telle organisation. Il a pour but essentiel de créer les bases nécessaires à la réglementation du trafic automobile professionnel quels que soient les véhicules servant aux transports et les distances parcourues. Il ne cherche donc point à circonscrire les sphères d'activité des transports. En revanche, il règle intégralement les transports professionnels de voyageurs et de marchandises et garantit en principe la liberté du trafic privé.

Dans la mesure où il règle le trafic par rail et par route, l'arrêté doit permettre de réunir les premières expériences qui serviront de base à la législation définitive. S'il ne résoud pas le conflit d'intérêts rail-route, il peut avoir néanmoins des conséquences favorables pour les chemins de fer.

La réglementation de la politique des transports, notamment du trafic professionnel, doit en outre réaliser les conditions nécessaires à l'assainissement de cette branche actuellement en difficulté. Le statut des transports automobiles ne peut toutefois être considéré comme une ordonnance destinée à protéger un corps de métier ou comme un acte législatif d'assainissement. Bien qu'il apparaisse comme une des conditions susceptibles de résoudre le problème rail-route, cet assainissement découle de la réglementation et constitue un phénomène inhérent à la politique des transports.

2° L'arrêté fédéral pose, pour atteindre son but, les principes essentiels suivants:

1° Les entrepreneurs de transports professionnels de personnes et de choses ont besoin, pour exercer leur activité, d'une concession qui peut leur être accordée s'ils remplissent certaines conditions d'ordre personnel et objectif.

2° Les transports mixtes sont interdits en principe.

3° Les entreprises qui effectuent des transports privés sont tenues de se faire inscrire dans un registre.

4° Création d'une organisation des titulaires de concessions de transport, c'est-à-dire d'une association centrale qui représente l'ensemble de la branche devant les autorités et les tiers et peut fonctionner comme organe consultatif et exécutif en tant que fiduciaire.

5° Constitution d'une commission des transports chargée de donner son avis sur les questions ayant trait à l'exécution de l'arrêté, de statuer sur les recours et d'étudier les conditions techniques et économiques d'une future réglementation des transports

et d'une coordination rationnelle de tous les moyens de transport en Suisse.

6° Encouragement à la conclusion de contrats collectifs de travail concernant les conditions de travail et de salaire des employés des entreprises de transports professionnels, ainsi que des conducteurs professionnels de voitures automobiles; promulgation de prescriptions concernant la mise sur pied, le contenu et l'application de ces contrats.

7° Etablissement de conditions de transport uniformes et de caractère obligatoire et général pour le transport professionnel de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles.

8° Les titulaires de concessions de transport et les entreprises effectuant des transports privés peuvent être tenus d'employer des véhicules conformes aux prescriptions de l'administration militaire.

9° Le Conseil fédéral peut établir des principes généraux pour les tarifs applicables aux transports professionnels — prix de transport et conditions de transport —, approuver les tarifs édictés par la branche et les déclarer obligatoires pour tous les intéressés de la même région.

L'association centrale des titulaires de concessions peut être chargée de surveiller l'application des tarifs.

10° Le Conseil fédéral peut prescrire l'emploi de documents de transport et édicter des dispositions sur la responsabilité assumée à l'égard des personnes et pour les choses transportées au moyen de véhicules automobiles, ainsi que sur l'obligation d'assurer les objets transportés. Il a le droit en outre de faire percevoir un droit de timbre sur les documents de transport employés dans le trafic professionnel.

11° L'association centrale des titulaires de concessions peut passer avec les entreprises publiques de transports des accords qui, pour avoir force de loi, doivent être approuvés par le Conseil fédéral.

12° Le Conseil fédéral peut, sous certaines conditions, déclarer les contrats collectifs de travail obligatoires pour tous les intéressés.

13° L'octroi de la concession peut être subordonné à l'obligation de desservir régulièrement un certain parcours lorsque l'exigent les besoins du trafic.

3° L'absence de toute réglementation dans le domaine des transports routiers professionnels présentait des inconvénients tels qu'un premier essai d'organisation devait être tenté sans retard. La réglementation envisagée ne pouvait prendre la forme d'une loi puisqu'il s'agissait en l'espèce d'une législation temporaire et expérimentale, susceptible d'être modifiée ou complétée en tout temps avec l'accord des deux conseils législatifs. La solution du problème réclamait des mesures à caractère pressant conservatoire et temporaire. C'est pourquoi la nouvelle réglementation revêt la forme d'un arrêté fédéral urgent d'une durée de cinq ans[1]). Certes, l'application de la clause d'urgence qui soustrait toute législation au referendum populaire, peut être discutable et les oppositions contre son adoption au cas particulier furent nombreuses aux Chambres fédérales. Mais la clause d'urgence n'en n'est pas moins constitutionnelle et elle se justifiait ici pour sauvegarder les intérêts de l'industrie automobile et pour la défense nationale[2]).

L'arrêté fédéral a été mis en vigueur le 15 août 1940 de sorte que le délai de cinq ans prévu pour élaborer la nouvelle loi fédérale sur les transports automobiles, sur la base des expériences faites sous le régime provisoire du statut, expirera le 15 août 1945. Mais force est de reconnaître que l'époque actuelle où le trafic routier est presque entièrement paralysé ne permet pas de faire des expériences décisives dans ce domaine. Il faudra donc nécessairement que les Chambres fédérales consentent à renouveler l'arrêté jusqu'à ce que cet essai de réglementation ait permis, dans des circonstances normales, de fixer les principes du régime définitif.

§ 7.

Bases constitutionnelles de l'arrêté fédéral.

1° Lors de l'élaboration de la loi sur le partage du trafic, du 28 septembre 1934, la question s'était posée de savoir si la Confédération, sur la base de la Constitution actuelle, était en droit de légiférer dans le domaine des transports de voyageurs et de marchandises dans l'intérêt général et public. Dans son message du 23 juin 1934 relatif à cette loi, le Conseil fédéral expliquait que le droit d'élaborer un statut général applicable aux transports

[1]) Art. 39 STA.

[2]) Bulletin sténographique officiel 1938, C. E., p. 77 et s., C. N., p. 729.

professionnels dérivait de l'article 36 de la Constitution qui définit la régale des postes[1]). Cet article a été invoqué de nouveau pour réglementer les transports routiers professionnels, étant donné qu'il «pouvait et devait être interprété comme une disposition instituant un monopole général des transports publics»[2]).

L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 se fonde en premier lieu sur l'article 36, 1er alinéa, de la Constitution fédérale.

Il faut se rappeler que l'attribution d'un droit souverain en matière postale à la Confédération a permis au Conseil fédéral de déclarer, dans son message du 13 mars 1849 à l'appui d'un projet de loi sur la régale des postes, qu'à ses yeux le plus grand avantage de la centralisation des postes résidait «dans la faculté de faciliter partout la circulation, et même la circulation la plus étendue, soit qu'elle concerne le transport des personnes ou celui des choses».

Dans cette définition est déjà exprimée la conception juridique fondamentale qu'en principe le service postal peut avoir pour objet des transports de toute espèce. Il n'existait aucun motif juridique de limiter la régale fédérale des postes à des catégories de transports, à des objets ou à des moyens de locomotion déterminés. A cette époque déjà, la Confédération aurait eu la possibilité d'étendre cette régale à tous les transports, dans la mesure où ils peuvent, de par leur nature, rentrer dans l'activité de l'administration des postes. Autrement dit, les postes relevaient, en tant qu'institution, de la Confédération et comprenaient en principe toutes les opérations de transport. En revanche, le service des postes, organisé par la Confédération n'en embrassait provisoirement qu'une partie, tandis que d'autres transports, tels les transports en masse de voyageurs et de marchandises, furent confiés aux chemins de fer sur la base d'une concession. C'est ainsi que fut une première fois délimitée, en droit fédéral, non l'institution, mais la régale des postes. Cette délimitation évolua considérablement au cours des années pour aboutir précisément au statut des transports automobiles professionnels.

On peut donc admettre que l'article 36, 1er alinéa, de la Constitution fédérale autorise la Confédération à légiférer en matière de trafic voyageurs et marchandises sans aucune limitation. En

[1]) FF 1934 I 95.
[2]) FF 1937 II 141.

revanche, la Confédération peut, de son propre chef, renoncer à légiférer sur certaines catégories de transports dans le cas où elle juge préférable de les laisser à l'initiative privée. Il lui est alors loisible de soumettre en tout temps l'une ou l'autre catégorie de trafic à sa régale, si l'intérêt supérieur de la nation le justifie.

Cette interprétation se fonde sur le principe que le législateur peut, sans sortir du cadre de la Constitution et sans porter atteinte au sens même des diverses dispositions, donner à celles-ci une signification qui permette d'adapter le droit au progrès de la technique.

2° Partant de ces considérations, nous estimons que le législateur est en droit, en vertu de l'article 36 de la Constitution, d'étendre la régale des postes aux transports professionnels de personnes et de marchandises par véhicules à moteur. Et s'il a ce droit, le législateur peut aussi astreindre les transports à la concession obligatoire ainsi que le prévoit l'arrêté du 30 septembre 1938. Il est donc admis que la Confédération est fondée en droit à prescrire les conditions auxquelles et dans lesquelles peut être exercée la profession d'entrepreneur de transports routiers.

L'arrêté reste donc dans le cadre constitutionnel, parce qu'il ne vise que les transports effectués pour le compte de tiers et qu'il ne touche pas au trafic privé; car, «aucune interprétation, si dynamique soit-elle, ne permettrait de l'étendre de bonne foi aux transports privés»[1]).

Mais cette conception de la régale des postes n'a pas été sans controverses. Ainsi que nous l'avons déjà constaté en examinant les bases juridiques de la coordination des transports, il paraît désirable, pour instituer un régime légal général, de compléter la Constitution par des dispositions qui ne laissent aucun doute sur la compétence du législateur fédéral de réglementer les transports.

Outre l'article 36, l'arrêté s'appuie aussi, à titre subsidiaire, sur les articles 34ter, 37bis et 41bis de la Constitution fédérale.

L'article 34ter donne à la Confédération le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers, c'est-à-dire des prescriptions qui déterminent comment doit s'exercer une profession et qui apportent certaines restrictions aux rapports intéressant les employés et les tiers (art. 17 STA).

[1]) FF 1937 2 141.

L'article 37bis ne sert de fondement qu'à l'article 16 de l'arrêté, lequel n'est pas autre chose qu'une référence à la loi sur la circulation des automobiles. Si, en vertu de l'article 37bis, la Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles, elle n'eût pas été fondée toutefois à invoquer cette disposition pour réglementer les transports routiers. En effet, la genèse de cet article montre qu'on a voulu en premier lieu conférer au législateur fédéral le droit d'édicter des prescriptions uniformes sur la police et la sécurité de la circulation comme aussi d'astreindre le détenteur de véhicules automobiles à l'obligation de contracter une assurance-responsabilité civile.

L'article 41bis sert de base aux dispositions de l'article 7 de l'arrêté concernant la perception des droits de timbre sur documents de transport.

§ 8.

Etendue de la réglementation.

L'arrêté fédéral confère à la Confédération le droit de régler souverainement l'exécution des transports sur son territoire au moyen de véhicules automobiles en tant qu'elle n'était pas déjà réglementée. Il fait disparaître ainsi la situation juridique partielle et peu satisfaisante qui a existé jusqu'à sa promulgation.

La souveraineté cantonale est donc limitée parce qu'il s'agit d'atteindre un but d'ordre fédéral reconnu par la Constitution. Le statut des transports automobiles de la Confédération laisse toutefois aux cantons et aux communes les attributions qu'ils possèdent déjà comme détenteurs de la souveraineté sur les routes, de la police de la circulation et de la police du commcere et de l'industrie, en vertu de la législation fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles et de l'article 31, lit. *d* et *e*, de la Constitution fédérale. En revanche, après l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral, les cantons et les communes ne peuvent, dans l'exercice des droits qui leur sont réservés, édicter des prescriptions contraires au droit fédéral ou empiéter sur les attributions réservées aux autorités fédérales tant que celles-ci ne leur ont pas délégué leurs pouvoirs. D'ailleurs, la réglementation du trafic automobile professionnel se limite aux seuls points qui doivent être réglés en vertu de la législation fédérale.

I. Les transports soumis à l'arrêté fédéral.

1° L'article 1er soumet à l'application de l'arrêté tous les transports effectués sur territoire suisse au moyen de véhicules automobiles et de remorques, y compris les véhicules immatriculés à l'étranger, sous réserve des dispositions des traités ou accords internationaux et des dérogations expressément prévues par l'arrêté ou décidées par le Conseil fédéral[1]). L'arrêté régit donc en principe tous les transports effectués en Suisse auxquels il a été déclaré applicable. D'où il suit que les transports venant de l'étranger à destination de la Suisse ou en transit sont également soumis au statut à moins que des restrictions imposées par le trafic international ne soient l'objet d'ententes particulières avec les Etats voisins[2]). Cette disposition assure, d'une manière générale, l'égalité de traitement aux transports routiers effectués sur territoire suisse.

2° Pour déterminer le régime juridique des transports et fixer la portée des mesures de réglementation, il convient de passer brièvement en revue les différentes formes de transports qui sont soumises au statut.

a) La réglementation s'applique à la fois aux transports de personnes et de choses et elle vise tout d'abord les *transports professionnels*, c'est-à-dire ceux qui sont offerts au public dans un but commercial et institue pour ce genre de trafic le régime de la concession obligatoire (art. 3). Cette organisation repose sur la constatation que les transports professionnels de personnes et de marchandises constituent les principaux concurrents du rail, parce qu'ils sont les plus importants et qu'ils se sont substitués au chemin de fer pour assurer notamment le trafic à grande distance[3]). Nous avons reconnu, en étudiant le problème des transports, quels étaient les causes et les effets de cette concurrence. C'est pourquoi les efforts du législateur se sont tendus avant tout vers une organisation et une réglementation des transports automobiles professionnels.

Sont également soumis à l'arrêté et assimilés aux transports professionnels ceux qu'un affréteur entreprend à son propre compte et qu'il fait exécuter, à titre professionnel, par des tiers au moyen de véhicules automobiles (art. 3, 2e al.). Les dispositions de l'arrêté sont applicables par analogie à ce genre de transports parce qu'il

[1]) Art. 2, 2e al., STA.
[2]) FF 1937 2 159.
[3]) Bull sténoff 1938, C. N., p. 714.

était nécessaire de soumettre aussi cette activité à des conditions et à des tarifs uniformes. Rentrent principalement dans la notion d'affréteurs de transports les «services d'expédition par camions» (Lastwagenspedition) exploités dans les localités avec trafic important de réexpédition de marchandises, mais aussi les entreprises similaires qui font exécuter, à titre professionnel, des transports de personnes par d'autres transporteurs routiers (bureaux de voyages, etc.).

b) L'article 1er, 2e alinéa, de l'arrêté garantit le principe de la liberté du trafic, c'est-à-dire qu'il assure à chaque entrepreneur le droit d'effectuer les transports nécessaires à son entreprise et les transports non rémunérés pour des tiers au moyen de ses propres véhicules. En effet, les *transports privés* ont été exclus de l'arrêté pour des raisons d'ordre juridique, aucune disposition constitutionnelle n'autorisant la Confédération à réglementer pour des fins économiques l'emploi de véhicules automobiles par des particuliers pour leurs propres besoins[1]). Toutefois, la liberté laissée au trafic privé ne doit pas être comprise en ce sens que ce trafic n'est soumis à aucune prescription quelconque ni dans l'intérêt de l'économie des transports, ni dans celui de la défense nationale. Si les transports privés ne sont pas astreints à l'ensemble des mesures que comporte l'arrêté, celui-ci impose néanmoins des obligations de cette nature aux détenteurs de camions affectés aux transports privés: il s'agit de l'obligation de se faire inscrire dans un registre, celle d'employer éventuellement des véhicules satisfaisant aux exigences de l'administration militaire et, le cas échéant, aussi celle de fournir sur les transports qu'ils exécutent les indications nécessaires aux enquêtes statistiques.

Comme le trafic privé de marchandises, le trafic non professionnel de personnes bénéficie également de l'exemption. Il comprend notamment les transports exécutés pour les besoins personnels ou pour des voyages d'agrément à l'aide de motocyclettes et de voitures de tourisme ainsi que les transports privés de voyageurs effectués au moyen de plus gros véhicules. L'arrêté ne touche donc pas au droit individuel de choisir librement le moyen de transport pour soi-même et pour des buts personnels comme aussi de se servir d'un véhicule appartenant en propre à l'intéressé.

---

[1]) FF 1937 2 141.

c) Le régime d'exception dicté par des considérations d'ordre constitutionnel et militaire ne pouvait être accordé qu'aux transports privés proprement dits. D'autre part, des raisons de politique des transports commandaient que l'exécution des transports demeurât réservée, en principe, aux entreprises de transports professionnels. C'est pourquoi, l'arrêté réglemente aussi le trafic qui est constitué par des transports privés et des transports rémunérés pour le compte de tiers, effectués simultanément ou alternativement *(transports mixtes)*, en ce sens qu'il prévoit expressément leur suppression sous réserve de certaines dérogations quand les besoins du trafic le justifient (art. 5).

3° Le législateur fédéral n'est investi du droit de réglementer ces transports que dans la mesure où ils sont effectués sur territoire suisse au moyen de véhicules automobiles et de remorques sur la voie publique. Pour être soumis à l'arrêté, il faut donc que les transports soient exécutés par des véhicules à moteur et des remorques au sens des prescriptions de la loi fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles, du 15 mars 1932, et de son règlement d'exécution du 25 novembre 1932[1]). Aux termes de ce règlement sont réputés véhicules automobiles tous véhicules munis d'un moteur de propulsion qui circulent sur la voie publique sans être liés à une voie ferrée[2]). Le genre du moteur ou la source de l'énergie est sans importance au cas particulier. Les remorques, bien que sans moteur, sont néanmoins soumises à la LA, puisqu'elles sont destinées à être attelées à des véhicules automobiles pour constituer des «trains routiers»[3]). En principe, l'arrêté régit tous les transports qui se réalisent par les voitures de tourisme, les autocars, les ambulances, les camionnettes, camions, voitures spéciales ainsi que les voitures de tourisme affectées au transport de choses, les camions automobiles articulés, les tracteurs et les remorques. Cette énumération dit clairement que les moyens de transport à traction animale ne tombent pas sous le coup de la réglementation. L'arrêté ne vise que les modes de transport qui sont mus par un moteur.

4° Les prescriptions édictées par le législateur concernent seulement les transports sur la voie publique, c'est-à-dire ceux qui

[1]) Art. 16 STA.
[2]) Art. 1er RE.
[3]) Bussy, art. 1er RE, n. 3, art. 63 RE.

sont effectués sur l'espace répondant à cette définition. Par l'expression de «voie publique», il faut entendre toute voie, même privée, ouverte de fait à la circulation du public[1]). Il s'agit donc des routes et places auxquelles le public a libre accès, même si elles sont propriété privée. Il faut en déduire que seule l'entreprise de transport qui utilise la voie publique peut être sujette à l'arrêté. En revanche, ne sont pas soumis au statut, les transports automobiles exécutés, dans les limites d'une propriété privée et fermée au public, même s'ils sont effectués à titre professionnel pour des tiers.

5° Par l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938, le législateur s'est borné à soumettre les formes principales de transports à un règlement de droit public. La nature particulière ou le peu d'importance de certains genres de transport exécutés dans des conditions spéciales expliquent la délégation de compétence que le législateur a consentie en faveur de l'autorité concédante pour décider si un genre de transport doit être assujetti à l'arrêté (art. 1er, 3e al.). L'autorité interviendra donc dans tous les cas où l'assujettissement à l'arrêté soulève un doute qui doit être levé. Cette disposition doit permettre ainsi à l'office fédéral des transports de décider si certains genres ou catégories de transports automobiles, tels que ceux dont le caractère professionnel n'apparaît pas de prime abord, répondent aux conditions voulues pour être soumis au statut ou s'il faut au contraire les exclure.

II. Les exceptions.

1° Il ressort de l'article 2 STA que certaines catégories de transports échappent à l'arrêté, soit qu'ils font déjà l'objet d'une réglementation spéciale, soit qu'ils occupent une place particulière dans l'économie du pays.

a) Sous le titre I de la présente étude, nous avons constaté qu'en vertu du principe de la régale des postes fixé par la Constitution fédérale, le droit exclusif d'effectuer des transports réguliers de voyageurs sur route a toujours été attribué à l'administration des postes et qu'il lui a été reconnu pour la dernière fois par la loi du 2 octobre 1924 sur le service des postes[2]). Or, les transports professionnels de voyageurs que la poste exécute avec le concours d'entrepreneurs concessionnaires sont, en tant qu'ils ont lieu régu-

[1]) ATF *63*[2] 212; Strebel, Art. 1er, n. 16; Bussy, art. 1er, n. 5.
[2]) RO *41* 333.

lièrement, déjà soumis à l'obligation d'une concession fédérale. C'est pourquoi, même avec la nouvelle réglementation, l'octroi de la concession postale pour le transport régulier et périodique de personnes demeure, comme par le passé, exclusivement régi par l'ordonnance du 8 février 1916 concernant les concessions d'entreprises de transport par automobiles.

Quant à l'arrêté du Conseil fédéral du 19 mars 1929 réglant l'octroi de concessions pour des courses d'automobiles périodiques facultatives (concession postale B)[1]) il ne saurait subsister sans se heurter à la réglementation prévue par le statut. En effet, la régularité que doivent revêtir les transports visés par cet arrêté a été interprétée dans un sens si large qu'il n'est presque plus possible de les distinguer des transports professionnels soumis au statut. L'application simultanée de ces deux actes législatifs ne pourrait que provoquer des conflits de loi. A cet inconvénient s'ajoutent les difficultés de contrôle ainsi que les facilités de violation de la régale des postes offertes par cet arrêté. Cependant, par arrêté du 30 avril 1940[2]), le Conseil fédéral a suspendu, pour des motifs d'économie de guerre, l'exécution de l'ACF du 19 mars 1929 jusqu'à nouvel ordre, mais au plus tard jusqu'à la fin de l'état de guerre actuel. Néanmoins, il est à prévoir que l'arrêté qui règle l'octroi de la concession postale B sera définitivement abrogé[3]).

Les dispositions du statut des transports automobiles ne s'appliquent donc pas aux transports exécutés conformément à la législation sur le service des postes (art. 2, 1er al., lit. *a*). Mais lorsqu'une entreprise, à côté des transports réguliers sur itinéraires fixes en vertu d'une concession postale ou pour l'administration des postes, effectue des transports de personnes ou de choses qui ne se renouvellent pas régulièrement, mais présentent un caractère professionnel, elle sera soumise à la fois au régime de la concession institué par la réglementation postale et à celui que prévoit l'arrêté du 30 septembre 1938.

b) Une exception est prévue également en faveur des transports qui sont exécutés par les administrations et les entreprises publiques pour accomplir les tâches d'intérêt général que leur impose la loi.

[1]) RO *45* 87.

[2]) Arrêté du Conseil fédéral suspendant l'exécution de l'ACF du 19 mars 1929 sur l'octroi de concessions pour des courses d'automobiles périodiques facultatives (concession postale B), du 30 avril 1940.

[3]) FF 1937 2 157.

Il faut toutefois que ces transports soient opérés pour leurs propres besoins, au moyen de leurs propres véhicules et à l'aide de leur propre personnel (art. 2, 1er al., lit. *b*). Dans la pratique, ces transports ne sont guère effectués pour une autre fin que les nécessités de l'exploitation et ont, de ce fait, le caractère de transports privés.

En règle générale, les entreprises publiques exécutent leurs prestations en vertu d'une obligation de droit public pour un but d'utilité publique. C'est la raison pour laquelle les transports ordonnés d'office dans l'intérêt de l'ordre, de la sécurité et de l'hygiène publics ne rentrent pas non plus dans le champ d'application de l'arrêté (art. 2, 1er al., lit. *b*). Cependant, lorsqu'une entreprise publique est exploitée sous forme d'entreprise de droit privé et présente manifestement le caractère d'entreprise industrielle, elle ne bénéficie pas de l'exemption et les transports qu'elle effectue sont soumis aux mêmes prescriptions de l'arrêté que les particuliers.

c) L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 ne régit pas non plus les transports de choses expédiées par chemin de fer qui sont effectués du domicile de l'expéditeur à la gare et de la gare au domicile du destinataire conformément à la législation sur les transports par chemin de fer (art. 2, 1er al., lit. *c*)[1]). Aux stations où l'administration du chemin de fer a organisé elle-même un service de camionnage pour l'expédition des marchandises au lieu de destination éloigné du chemin de fer, elle est responsable de cette expédition en qualité de voiturier conformément au droit ferroviaire. Ce service de camionnage officiel constitue le début ou la continuation du transport par voie ferrée et est assuré avec le concours d'entrepreneurs routiers qui sont liés par contrat aux entreprises ferroviaires. Les camionneurs officiels échappent, par conséquent, aux prescriptions de l'arrêté fédéral, mais n'y sont pas moins soumis comme les autres entrepreneurs de transport ordinaires si, à côté du service de livraison à domicile, ils se livrent également aux transports professionnels de personnes ou de marchandises.

2° Suivant l'article 2, 2e alinéa, STA, le Conseil fédéral peut édicter, selon sa propre appréciation, des prescriptions susceptibles

---

[1]) Art. 19 de la loi fédérale sur les transports par chemins de fer et bateaux à vapeur, du 29 mars 1893, RO *13* 637. Paragraphes 71 et 74 du Règlement de transport des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur suisses, du 11 décembre 1893, RO *13* 754 et s.

d'atténuer les rigueurs qu'entraînerait une application stricte du STA, notamment en ce qui concerne certains genres de transports à caractère particulier.

C'est en vertu de cette compétence qu'a été pris l'arrêté du Conseil fédéral du 9 juillet 1943, qui fixe les règles à suivre pour les transports effectués par des machines agricoles à moteur et des tracteurs agricoles[1]). En élaborant cette réglementation, le Conseil fédéral a tenu compte non seulement du fait que le tracteur agricole occupe une place spéciale dans la législation[2]), mais aussi des exigences qui sont imposées actuellement à l'agriculture par l'extension des cultures. C'est pourquoi, l'ACF du 9 juillet 1943 exclut certains genres de travaux et de transports de l'application du STA, en tant qu'ils sont effectués à des conditions déterminées par des machines de travail agricoles ou des tracteurs agricoles et forestiers. Ne peuvent toutefois bénéficier du régime de faveur que les détenteurs dont les machines agricoles à moteur répondent aux exigences techniques et remplissent les conditions d'emploi prévues par l'arrêté[3]).

En principe, ne sont pas soumis au STA l'emploi d'une machine de travail agricole à moteur ou d'un tracteur agricole pour des travaux agricoles ou forestiers, même lorsque les travaux sont effectués pour des tiers, contre rémunération[4]), de même que les transports énumérés limitativement dans l'ACF qui sont effectués au moyen de ces véhicules automobiles et remorques et qui ont une relation quelconque avec l'exploitation de l'entreprise agricole ou forestière du détenteur[5]).

Il en est de même des transports effectués au moyen desdits véhicules au service d'une coopérative agricole ou d'une autre communauté organisée d'agriculteurs ou d'entreprises agricoles, même lorsque les transports en relation avec l'exploitation des entreprises agricoles des membres de la coopérative ou de la communauté sont effectués contre rémunération[6]).

---

[1]) Arrêté du Conseil fédéral sur les transports effectués par machines agricoles à moteur, du 9 juillet 1943, RO *59* 555.

[2]) Art. 5 RE; Bussy, ad art. 5.

[3]) ACF, art. 1er.

[4]) ACF, art. 2.

[5]) ACF, art. 3.

[6]) ACF, art. 4.

Au surplus. les transports agricoles et forestiers mentionnés dans l'arrêté et certains transports pour l'entretien des routes et des chemins peuvent être exécutés aussi occasionnellement pour des tiers, contre rémunération, lorsque le tracteur agricole n'est pas affecté à des transports rémunérés sur la voie publique pendant plus de 200 heures par année, mais au plus pendant 30 heures par mois[1]). Quiconque emploie un tracteur pour effectuer des transports à ces conditions, doit le déclarer à l'office fédéral des transports tout en s'engageant à ne pas dépasser la durée et le cadre de ces transports. Il reçoit à cet effet une carte de transport lui servant de pièce justificative à l'égard des autorités et de la police[2]). Le droit d'effectuer des transports occasionnels contre rémunération au sens des dispositions de l'ACF appartient dès lors, en vertu du droit fédéral, à tout détenteur de tracteur dont le véhicule répond aux prescriptions dudit arrêté. En revanche, les dispositions du STA relatives aux transports professionnels, mixtes ou privés s'appliquent intégralement à tous les autres transports effectués au moyen de tracteurs agricoles et de remorques[3]).

Chapitre III.

L'organisation des transports automobiles.

Avant d'aborder l'étude de la réglementation spéciale qui constitue l'objet de l'arrêté, il est indispensable de posséder des notions précises sur l'ensemble des transports soumis à l'arrêté. En étudiant la structure du trafic d'après les genres de transports, ainsi que les conditions d'exploitation dans les diverses entreprises, on peut, sommairement, diviser les transports en transports professionnels et en transports privés. Mais tandis que certains transporteurs exécutent uniquement des transports à titre professionnel, d'autres exercent également une activité accessoire. Il en est d'autres qui se consacrent principalement à une autre activité et qui se livrent aux transports à titre occasionnel. Toutes les formes sont possibles et les limites varient constamment. Celui qui, aujourd'hui,

[1]) ACF, art. 5.
[2]) ACF, art. 6.
[3]) ACF, art. 7 et 8.

ne s'occupe que de transports professionnels, ne s'y livrera plus, quelque temps après, qu'à titre accessoire. Celui qui, jusqu'ici, s'est spécialisé dans certains genres de transports, effectuera plus tard d'autres transports spéciaux ou deviendra peut-être transporteur en tous genres. Celui qui, jusqu'à présent, ne desservait que le rayon local, transportera éventuellement par la suite dans un rayon plus étendu ou dans toute la Suisse. Dans le domaine des transports privés, on distingue des entreprises qui effectuent exclusivement des transports pour leurs propres besoins, au moyen de leurs propres véhicules et à l'aide de leur propre personnel et des entreprises qui exécutent dans une mesure variable des transports rémunérés pour le compte de tiers. La situation est, tant quant à l'objet que dans l'espace, essentiellement instable. D'où la nécessité d'établir la nature des transports routiers pour obtenir un tableau de la situation telle qu'elle se présente dans le trafic par véhicules automobiles.

§ 9.

L'obligation de la déclaration.

Le législateur ne s'est pas contenté de prévoir le régime futur des transports automobiles; auparavant, il a voulu l'asseoir sur des bases solides, dérivant de la situation de fait actuelle. Pour se rendre compte du champ d'application des nouvelles prescriptions quant aux personnes et aux transports, il était nécessaire d'avoir une idée de l'état des entreprises de transports automobiles, du trafic professionnel et des transports privés lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté[1]). Aussi a-t-il prescrit à tous les entrepreneurs de faire une déclaration à l'autorité compétente en vue d'annoncer les véhicules automobiles et les remorques faisant partie intégrante de leur exploitation. Quant aux entreprises effectuant des transports à titre professionnel ou des transports mixtes, elles ont dû donner tous renseignements nécessaires sur la situation de leur entreprise[2]). L'obligation de s'annoncer s'étendait par conséquent à tous les entrepreneurs ou détenteurs qui effectuaient au moyen de véhicules automobiles et de remorques des transports de marchandises et d'animaux pour les besoins de leur propre entreprise ou le compte d'autrui, ainsi que des transports professionnels de

[1]) FF 1937 [2] 188.
[2]) STA, art. 30.

personnes; aux affréteurs de transports par camions faisant exécuter par des tiers, au moyen de véhicules automobiles, des transports dont ils s'étaient chargés; aux détenteurs de tracteurs agricoles et enfin aux propriétaires de garage et d'ateliers de réparations qui possédaient une voiture de dépannage.

Les renseignements ainsi fournis sur des formules officielles mises à la disposition des intéressés, devaient permettre à l'autorité chargée d'appliquer l'arrêté de dresser un registre des entreprises dans lequel celles-ci ont été classées provisoirement suivant la nature des transports qu'elles effectuent. Cette formalité avait pour but de déterminer le nom, l'activité professionnelle et le domicile du propriétaire de l'entreprise, ainsi que la forme juridique de cette dernière, puis la nature des services assurés et enfin le nombre et le genre de véhicules automobiles et de remorques affectés aux transports. L'établissement d'un registre des entreprises de transports automobiles a permis ainsi de connaître la situation telle qu'elle se présentait dans les transports automobiles au moment de l'introduction du STA. Mais il va sans dire que ce registre doit être tenu constamment à jour et contrôlé et que tout changement intervenant dans une entreprise donne lieu à une déclaration nouvelle.

Quelle est la portée de cette exigence? Il s'agit en l'espèce d'une «déclaration», ce qui signifie que l'autorité compétente devra être informée par ce moyen de la naissance d'une entreprise effectuant des transports automobiles. S'il s'agit d'une entreprise qui assure ses propres transports[1]) le rôle de l'administration se bornera à enregistrer la déclaration de l'entrepreneur. Mais tout entrepreneur de transports automobiles qui crée un nouveau service est astreint aussi à une déclaration[2]). Cette formalité qui est motivée par l'intérêt que l'autorité a de connaître la mise en exploitation d'un nouveau service, mettra donc l'autorité concédante à même de faire face au nouvel état de chose qu'elle amènera.

Signalons enfin que le défaut de déclaration doit être sanctionné par les peines prévues à l'article 35 de l'arrêté, attendu que ledit article vise en son alinéa premier les contraventions aux dispositions de l'arrêté sans exception ni réserve.

---

[1]) STA, art. 4.
[2]) STA, art. 30, 2e al.

§ 10.

Les transports soumis à concession.

Nous avons reconnu que la Confédération avait, de par la Constitution, la compétence d'apporter par voie législative, à l'exploitation privée des transports, les restrictions voulues par la régale des postes. Mais elle n'avait le droit de légiférer en cette matière que dans la mesure où la réglementation ne visait que les transports professionnels de personnes et de choses. C'est pourquoi, le STA n'astreint à la concession obligatoire que le trafic automobile professionnel.

I° Les transports professionnels de personnes et de choses.

L'article 3 STA est ainsi conçu:

«Celui qui effectue sur la voie publique, à titre professionnel, le transport de personnes ou de choses au moyen de véhicules automobiles et de remorques doit être au bénéfice d'une concession de transport.

Il en est de même de celui qui, à titre professionnel, fait exécuter par des tiers au moyen de véhicules automobiles les transports dont il s'est chargé.»

Pour que le transport de personnes ou de choses au moyen de véhicules automobiles sur la voie publique soit soumis à l'obligation de la concession de transport, il faut que ce transport soit professionnel. Le STA ne précise pas la notion de transport professionnel. Il faut donc examiner, à défaut de prescriptions formelles à ce sujet, à quelles conditions les dispositions de l'article 3 STA sont applicables à de pareils transports. Un entrepreneur ne saurait en effet être considéré comme sujet à concession ou contrevenant aussi longtemps qu'il n'est pas établi que son activité est soumise à la concession obligatoire. Il convient dès lors de définir exactement ce qu'il faut entendre par transport professionnel.

1° Les caractéristiques du transport professionnel.

a) La doctrine et la jurisprudence définissent, de façon générale, le terme «professionnel» (gewerbsmässig) comme étant le fait de consacrer une activité professionnelle régulière et durable à la réalisation d'un but économique, d'un profit [1]). Il y a donc transport

[1]) ZBJV *62* 79; *64* 269; *72* 42.

professionnel dès que celui qui l'opère fait métier de transporter des personnes et des choses contre rémunération. Le transport doit nécessairement avoir la nature d'une exploitation économique; autrement dit, il doit être entrepris dans le but de réaliser un gain sous une forme quelconque. En effet, il importe peu que cette rémunération soit ou non conforme aux usages du commerce, mais elle doit se réaliser dans tous les cas parce qu'elle constitue un des éléments essentiels du transport professionnel. Elle peut résider non seulement dans le paiement d'une taxe ou d'un prix convenu entre parties, mais aussi dans le fait de donner un pourboire, de fournir des prestations en nature ou d'autres avantages économiques, pour autant que celui qui les reçoit y compte comme étant un élément de son revenu[1]). Si un entrepreneur transporte des voyageurs ou des marchandises en comptant sur un bénéfice qu'il peut en tirer pour subvenir, dans quelque mesure que ce soit, à son existence, ce transport doit être considéré comme ayant un caractère professionnel. On pourrait même prétendre qu'en transportant gratuitement des clients ou des marchandises, le détenteur d'un véhicule automobile peut se faire une certaine réclame dont il peut espérer retrouver les fruits dans son commerce. Néanmoins, il faudrait prouver que les diverses prestations éventuelles ont dépassé la juste rétribution que le détenteur était en droit d'attendre pour couvrir ses frais et qu'elles ont constitué une source de revenu sur laquelle il comptait. La rémunération est donc toute forme de rétribution opérée ou promise par les parties, qu'elle consiste en argent, en nature, dans l'attribution de droits, dans la renonciation à des droits, ou dans l'octroi d'avantages quels qu'ils soient[2]).

Mais le simple transport d'une personne ou d'une chose contre rétribution ne saurait constituer déjà un transport professionnel. En effet, il ne suffit pas d'un acte de commerce ayant pour but la réalisation d'un bénéfice, mais il faut une activité qui se caractérise comme un véritable métier et qui dans l'esprit de celui qui l'exerce doit constituer une source de revenu. Cela suppose donc, en règle générale, un certain nombre d'opérations commerciales, échelonnées sur une période plus ou moins longue. Une seule pourrait, il est vrai, suffire, mais il faudrait alors établir — preuve très difficile à apporter — que l'entrepreneur commence l'exercice du métier

[1]) Arrêt de C cass TF du 5 novembre 1928.
[2]) FF 1937 [2] 150.

de transporteur. Or, faire métier de transporter, c'est exécuter des transports suivant un plan méthodique en vue de réaliser un gain sous une forme qui ne soit pas seulement celle d'une recette supplémentaire occasionnelle. Le transport par métier est l'opposé du transport occasionnel contre paiement et du transport par complaisance. Il en résulte que, pour être professionnels, les transports de personnes et de choses doivent être effectués dans le cadre d'une entreprise régulière, d'une certaine durée et moyennant contre-prestation[1]). Si une activité simplement accessoire peut répondre à ces conditions, des courses isolées, par contre, ne sauraient être considérées comme professionnelles. Il faut que le transport de personnes et de choses fasse partie intégrante du métier et ne soit pas une simple conséquence occasionnelle de celui-ci[2]). Il s'agit, par conséquent, d'une industrie qui doit être exercée suivant un plan méthodique, d'une façon ininterrompue en vue de poursuivre un but économique. En effet, l'entreprise qui se livre au transport des personnes et des choses à titre professionnel a aussi, en règle générale, l'intention de retirer de ces transports un avantage économique. Cette intention peut résulter des circonstances ou d'actes concluants. Cependant, les entrepreneurs de transports disposent le plus souvent d'une organisation commerciale proportionnée à l'étendue et à l'importance de leur exploitation. Cette organisation possède un but lucratif et a pour objet de fournir des services au public moyennant un prix qui lui permettra de réaliser des profits. La réalisation d'un bénéfice n'est toutefois pas indispensable. Il suffit qu'une activité organisée, durable et économique soit de nature à produire un chiffre d'affaires[3]).

N'ont ainsi le caractère professionnel que les transports de personnes ou de choses effectués par celui qui voue son activité, totale ou partielle, à ce genre de transport en vue d'en faire une source de revenu durable. En effet, il est indifférent à cet égard que l'activité économique soit exercée à titre d'occupation principale ou à titre d'occupation accessoire par celui qui s'y livre; il suffit qu'elle vise à procurer un gain en liaison avec d'autres activités[4]).

---

[1]) Strebel, Kommentar, art. 10, n. 8.
[2]) Circulaire du DJP du 27 mai 1933.
[3]) ZBJV *66* 277.
[4]) FF 1937 [2] 150.

En matière de transport de choses, une entreprise présente en principe un caractère professionnel lorsque les transports effectués à titre onéreux pour des tiers constituent la seule ou la plus importante ressource de l'exploitation ou lorsqu'ils jouent, aux côtés de transports privés, un rôle de premier plan. Les transports de choses ayant un caractère purement occasionnel ou seulement exceptionnel n'entrent donc pas dans le champ d'application de la concession, mais doivent être examinés à la lumière de l'article 5 STA sous forme d'une dérogation éventuelle à l'interdiction des transports mixtes.

En revanche, les transports occasionnels de personnes qu'un détenteur effectue à titre onéreux au moyen de sa voiture de tourisme privée et qui ne se répètent pas au moins une fois par semaine pendant une période prolongée, ne sont pas considérés comme transports professionnels, à moins qu'ils ne soient annoncés par voie de publicité. Cette exemption laisse évidemment le champ libre à des abus en raison des difficultés de contrôle.

Certes, l'autorité concédante peut, dans le cadre du statut, étendre ou restreindre la définition du transport professionnel. Cependant, le caractère professionnel au sens ordinaire du terme devra toujours exister. D'autre part, l'exception prévue à l'article 1er, 2e alinéa, STA doit être comprise, par rapport à l'article 3 et suivant les règles générales d'interprétation, de telle manière qu'en cas de conflit, c'est au transporteur à prouver qu'un transport déterminé n'a pas un caractère professionnel et bénéficie par conséquent de l'exception[1]).

b) Si le transport soumis à concession doit être professionnel, nous constatons qu'il présente en outre, de par sa nature, un caractère public. Bien que le statut ne l'exige pas expressément, il faut admettre toutefois que les transports de personnes et de choses effectués à titre onéreux ne peuvent réaliser un profit que s'ils sont offerts au public. L'entrepreneur doit-il par une sollicitation permanente consistant en des affichages d'itinéraires et de tarifs faire connaître à tous les usagers, les conditions essentielles des transports qu'il se déclare prêt à assurer ? On pourrait supposer qu'il n'y a pas transport public lorsque le bénéficiaire du transport est préalablement désigné et que le transport est effectué dans un but privatif. Dans ce cas, en effet, aucune mesure de propagande

[1]) ATF *47* I 350.

n'a été effectuée. Certes, si une réclame a le caractère d'une offre à l'adresse du public et témoigne l'existence d'un service de transport, elle n'est toutefois pas indispensable. Il suffit, semble-t-il, pour qu'un transport soit public, qu'un entrepreneur mette son matériel et son personnel à la disposition des usagers. A cet égard, il est indifférent que l'occasion de transport soit annoncée par voie de publicité ou non. Pour que les courses aient un caractère public, il paraît suffisant que le public sache, de quelque manière que ce soit, qu'il pourra se faire transporter par une entreprise déterminée en payant un prix de transport. Cette solution paraît d'autant plus logique que, si l'on adoptait l'autre, tous les entrepreneurs traîtant de gré à gré avec le client échapperaient aux prescriptions de la concession. Il y aurait là non seulement un moyen détourné, mais une invitation à frauder la loi.

Nous pouvons donc conclure qu'il y a lieu à concession de transport dans tous les cas où une entreprise est créée en vue de poursuivre méthodiquement un but économique dans le cadre d'une activité organisée, régulière et durable destinée au transport public de personnes ou de choses.

Toutefois, on ne saurait, pour délimiter l'obligation de la concession, se baser sur les seules caractéristiques apparentes d'une exploitation. L'autorité concédante doit ainsi examiner pour chaque cas particulier si le trafic peut être considéré comme tel, sans qu'il soit possible d'indiquer de règle fixe à cet égard. C'est là, du reste, la pratique suivie par l'Office fédéral des transports.

2° Les transports professionnels de personnes.

a) Il s'agit de services privés, exploités sous forme d'une entreprise commerciale, qui se réalisent actuellement par autocars, autobus, ambulance, camions [1]) avec double cabine et voitures de tourisme [2]). Il ne peuvent avoir pour objet que le transport de personnes vivantes. Le transport de personnes s'oppose ainsi au transport de choses, c'est-à-dire au transport de toute les choses

---

[1]) L'art. 53, 2e al., RA interdit le transport professionnel des personnes au moyen de camions même aménagés à cet effet et dont la carrosserie ne serait pas celle de véritables autocars (sièges vissés, etc.), il permet cependant l'utilisation habituelle, mais non professionnelle, des camions pour le transport des personnes à condition que ces camions ne soient ainsi utilisés que moyennant un aménagement spécial admis par l'autorité. Bussy, art. 53, n. 2.

[2]) Art. 3 RA.

corporelles à l'exception des êtres vivants. Mais si les cadavres ne peuvent être considérés comme des personnes, ils ne sauraient toutefois être assimilés sans autre à des choses. C'est pourquoi, les transports funèbres exécutés à titre professionnel feront l'objet de décisions particulières de l'autorité concédante, compte tenu des dispositions du droit public cantonal[1]).

b) En se faisant transporter, le voyageur conclut un contrat avec l'entreprise, contrat qui a pour objet d'une part la prestation du voyageur, soit le paiement du prix de transport, d'autre part l'obligation pour l'entreprise de transporter le voyageur d'un endroit à un autre. Quel est le genre de ce contrat, est-ce le contrat de transport prévu aux articles 440 et s. CO ? L'objet du contrat de transport ne peut être qu'une chose corporelle mobilière[2]). Le transport des personnes n'est dès lors pas soumis aux règles du contrat de transport, mais à celles du mandat ou lorsque les conditions particulières sont remplies, aux règles relatives au contrat de travail[3]).

Pour qu'il y ait transport de personnes soumis à concession, il faut, par conséquent, que l'entreprise mette la voiture et son conducteur à la disposition de la clientèle en assurant le service à titre professionnel. Il en résulte que la location professionnelle d'automobiles de tourisme à des personnes qui conduisent elles-même n'est pas visée par l'arrêté, parce que, juridiquement, il ne s'agit pas là d'un transport, mais d'un bail[4]).

c) La question de savoir si et dans quelle mesure les entreprises qui font exécuter, à titre professionnel, des transports de personnes par d'autres transporteurs routiers, telles que les bureaux de voyages et entreprises similaires, doivent être soumises à concession, n'est pas encore élucidée. L'autorité concédante a renoncé jusqu'ici à leur appliquer les dispositions de l'article 3, 2e alinéa, STA, auxquelles elles pourraient être soumises en tout temps par une décision de l'Office fédéral des transports[5]).

d) L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 s'applique au transport professionnel de personnes sous toutes ses formes. Il y a lieu toutefois, parmi ces transports, de distinguer les services offerts

[1]) FF 1937 2 152.
[2]) Art. 440 CO; Guhl, Schweizerisches OR *1* 219.
[3]) Guhl, Op. cit., 219.
[4]) Art. 253 CC.
[5]) Art. 1er, 2e al., STA.

au public par les entreprises, du lieu de stationnement privé de la voiture et sans aucun lien juridique avec une collectivité administrative quelconque et les services de taxis qui attendent les clients sur la voie elle-même.

Les entreprises de taxis proprement dites qui étaient soumises déjà dans plusieurs cantons à une réglementation communale ou cantonale, sont sujettes également, sous l'empire du STA, à une concession délivrée en vertu du droit fédéral. La réglementation de droit fédéral n'a trait toutefois qu'à l'octroi de la concession pour l'exécution de transports professionnels de personnes et de choses. Elle ne touche pas les dispositions sur l'industrie des taxis, édictées par les cantons ou par les communes en vertu du droit cantonal, pourvu que ces prescriptions dérivent de la souveraineté sur les routes réservée à ces autorités ou de la police de la circulation et du commerce. Le STA réserve expressément la souveraineté des cantons sur les routes [1]) et les dispositions de la législation fédérale concernant la circulation des véhicules automobiles. Les cantons et les communes sont donc en droit de continuer à accorder des autorisations pour l'utilisation du domaine public aux fins d'y faire stationner des véhicules automobiles destinées à des courses offertes au public, comme aussi d'édicter des prescriptions relatives aux conditions que les véhicules affectés aux transports par taxis et leurs chauffeurs doivent remplir en ce qui concerne les caractéristiques, l'état et l'entretien des machines, le contrôle des courses, les taxes et l'indicateur du tarif, les objets trouvés et l'attitude envers les passagers. En revanche, les cantons et les communes ne peuvent, dans l'exercice des droits qui leur sont réservés, édicter des prescriptions contraires au droit fédéral. Là où les entreprises doivent être au bénéfice d'une autorisation de la police locale pour faire stationner leurs véhicules sur la voie publique, il y a lieu de combiner la concession fédérale avec cette autorisation, d'entente avec les autorités compétentes des cantons et des communes [2]).

3° Les transports professionnels de choses.

a) Les entreprises dont le but est d'assurer des transports de choses au sens juridique du terme, c'est-à-dire des objets de toute nature, y compris les animaux vivants, et qui emploient à cet effet des camionnettes, des camions, des voitures spéciales

[1]) Art. 29 STA.
[2]) FF 1937 [2] 151.

ainsi que des voitures de tourisme affectées au transport de choses, des camions articulés, des tracteurs et des remorques, ont besoin, pour exercer leur activité, d'une concession de transport. Sont soumis à la concession aux termes de l'article 3 STA:

aa) les entrepreneurs de transports indépendants;

bb) les entrepreneurs par camion liés par des contrats avec les expéditionnaires;

cc) les entreprises d'expédition par camions.

b) Le type d'entrepreneur de transports routiers qui se présente le plus souvent dans la vie commerciale moderne est celui qui traite directement avec l'expéditeur et qui, sous sa propre responsabilité, se charge d'effectuer le transport de marchandises moyennant un salaire que l'expéditeur s'engage à lui payer. Les rapports de droit privé qui s'établissent ainsi entre les transporteurs et les expéditeurs constituent le contrat de transport[1]). Très souvent, il suppose l'existence d'une troisième personne, le destinataire, mais les deux qualités d'expéditeur et de destinataire peuvent se trouver réunies dans la même personne. Les entrepreneurs de transport en question ne sont autre que des voituriers au sens du code des obligations et lorsqu'ils effectuent un transport pour un tiers, leurs obligations sont fixées par les articles 447 et s. CO. En général, ils exercent leur activité de manière indépendante, recherchent eux-mêmes leur clientèle et exploitent leur entreprise à leurs risques et périls.

c) En revanche, ne peut plus être considéré comme transporteur indépendant, mais sujet néanmoins à concession, l'entrepreneur qui est lié par contrat à un affréteur de transports et qui exécute, avec son camion, les transports que cet affréteur entreprend en son nom, mais pour le compte de l'expéditeur. Cet entrepreneur est tenu le plus souvent, en échange d'une rétribution convenue, de mettre son véhicule et le conducteur à la disposition exclusive de l'affréteur qui est seul lié par le contrat de transport avec l'expéditeur. Son rôle se borne à exécuter, avec ses propres véhicules, les transports que lui confie l'expéditionnaire, sans aucune responsabilité vis-à-vis de l'expéditeur qu'il ne connaît même pas. Quant aux rapports de droit qui le lient à l'expéditionnaire, ce sont les règles relatives au mandat qui paraissent applicables[2]).

[1]) Art. 440 et s. CO.

[2]) FF 1937 [2] 153.

II. Les affréteurs de transports routiers.

Ces entrepreneurs se distinguent des transporteurs professionnels ordinaires en ce sens qu'ils ne transportent pas matériellement les marchandises, ils ne sont pas «voituriers» au sens de l'article 400 du code des obligations. Le CO désigne ces entrepreneurs de transport sous le nom de commissionnaires-expéditeurs. Ce sont des agents qui, moyennant salaire et en leur propre nom, se chargent d'expédier ou de réexpédier des marchandises pour le compte du commettant. L'article 3 STA va cependant plus loin que le CO et concerne une forme spéciale de commissionnaires-expéditeurs: il faut que les transports soient exécutés au moyen de véhicules automobiles. Sont considérés comme expéditionnaires par camions au sens de cette disposition les entreprises qui, en qualité d'intermédiaires de transports, se chargent, à titre professionnel, du transport de choses, mais dont l'exécution est confiée exclusivement à d'autres transporteurs routiers qui, en général, sont liés avec elles par contrat d'une façon permanente. Il y a donc expédition par camion toutes les fois que le contrat de transport par camion est conclu par un intermédiaire et que le prix du transport est perçu de l'expéditeur ou du destinataire pour le compte de l'intermédiaire.

Le service d'expédition par camion constitue une forme spéciale de transports professionnels; le contrat d'expédition est soumis dans son ensemble aux règles de la commission [1]). Il présente toutefois cette particularité que l'expéditionnaire a, avant tout, l'obligation de faire tout ce qui est nécessaire pour préparer le transport [2]) et qu'il assume la même responsabilité que le voiturier, bien que le transport soit exécuté par un entrepreneur de transport proprement dit. Il répond seul envers l'expéditeur de l'exécution régulière du transport, de la livraison en temps utile, de la perte, destruction ou avarie de la marchandise, de même que des dommages causés aux choses appartenant à des tiers.

En tant qu'entreprise commerciale, l'expédition par camions doit réaliser tous les éléments qui ont déterminé le législateur à la soumettre au STA. Elle doit notamment présenter le caractère d'une organisation indépendante offrant publiquement de se charger, d'une façon régulière et continue, de recevoir des ordres de transport et de les communiquer à des transporteurs contre paiement

[1]) Art. 349 CO, 425 et s. CO.
[2]) ATF *52*[2] 88.

d'une provision. En revanche, n'est pas considéré comme service d'expédition par camions, l'entr'aide occasionnelle entre titulaires de concessions pour l'exécution de transports déterminés. Il ne doit pas faire non plus l'objet d'une notification. Cependant les accords y relatifs passés entre les titulaires de concessions doivent être approuvés par l'autorité concédante.

D'autre part, l'expéditionnaire par camions ne peut employer que des entrepreneurs qui sont en possession d'une concession pour leur entreprise et pour leurs véhicules. Lors de l'octroi des concessions, l'autorité concédante se réserve le droit d'approuver les contrats et conventions passés entre les entreprises d'expédition par camions et les entrepreneurs qui collaborent avec elles.

§ 11.

Les transports privés.

1° Nous avons déjà fait allusion au fait que la Confédération était actuellement dépourvue de compétence pour réglementer les transports privés de marchandises. Bien qu'il eût paru désirable d'englober également cet élément important du trafic routier dans une réglementation fédérale en vue de maintenir ou de créer un équilibre entre les différents genres et les différents moyens de transport, aucune disposition constitutionnelle n'autorisait toutefois le législateur fédéral à réglementer pour des fins économiques l'emploi de véhicules automobiles par des particuliers pour leurs propres besoins[1]).

Le statut des transports automobiles sauvegarde entièrement le principe de la libre exécution des transports privés, c'est-à-dire qu'il assure à chaque entrepreneur le droit d'effectuer les transports nécessaires à son entreprise au moyen de ses propres véhicules, sans que pour cela, il doive obtenir une concession.

Mais ce ne sont pas seulement des considérations d'ordre constitutionnel qui motivèrent l'exclusion du trafic privé de toute réglementation. En effet, les intérêts de la défense nationale devaient, eu égard aux circonstances, amener le législateur à reconnaître aussi bien l'urgence de l'arrêté qu'à n'apporter aucune restriction aux transports privés. Suivant l'avis des autorités mili-

[1]) FF 1937 ² 141.

taires compétentes, «il convenait non seulement de favoriser une amélioration qualitative du parc automobile, mais aussi de ne pas entraver son rajeunissement et son développement normal. Le trafic privé devait rester libre à cet effet.» Nous devons cependant reconnaître que malgré la liberté dont le trafic routier a joui jusqu'ici, ce dernier ne s'est pas développé d'une façon suffisante et dans un sens qui permette de couvrir les besoins de la défense nationale, tant au point de vue du nombre que de la qualité ou genre de véhicules. Ce déficit peut et doit être comblé par une réglementation bien comprise.

2º Constituent des transports privés aux termes de l'article 4 STA, tous transports de choses qu'une entreprise effectue pour ses propres besoins, au moyen de ses propres véhicules automobiles et à l'aide de son propre personnel. De cette définition, il ressort clairement que le trafic privé doit être considéré comme une partie de l'activité d'une entreprise dont le but n'est pas d'assurer des transports. Quelle que soit l'entreprise, qui peut être une exploitation agricole ou un établissement commercial appartenant à un particulier ou une société, le service effectué doit avoir pour but la satisfaction des propres besoins de l'intéressé. Il doit donc s'agir de marchandises achetées pour être consommées, transformées ou revendues par l'entreprise, ou de produits de cette dernière. Les transports doivent servir soit à amener les marchandises dans les établissements de l'entreprise, sur le domaine de la fabrique ou le bien-fonds agricole, soit à les transférer d'un endroit à un autre à l'intérieur de ces derniers, soit à les conduire chez l'acheteur. Comme transports effectués pour une autre fin que les nécessités de l'exploitation considérée, on peut songer aux transports gratuits de marchandises pour le compte de tiers. Mais si cette distinction est possible en théorie, elle n'a guère d'utilité dans la pratique.

L'exploitant doit utiliser aussi ses propres véhicules automobiles; autrement dit, ceux-ci doivent appartenir à l'entreprise en toute propriété ou avoir été achetés par elle à tempérament. En dehors de l'hypothèse de propriété, celle de location peut-elle jouer ? Sans vouloir l'exclure complètement, il conviendrait cependant de fixer une durée de location minimum pour que les transports effectués soient considérés comme privés.

Les véhicules seront conduits par le propre personnel de l'entrepreneur: on a voulu éviter par là que l'entreprise fasse exécuter

ses transports par un tiers en lui donnant ses propres véhicules en location. Le service des camions doit être assuré, soit par le propriétaire de l'entreprise personnellement, soit par des employés qui n'exercent pas de façon indépendante la profession de voiturier ou ne servent pas d'autres voituriers.

Que penser du cas des sociétés coopératives ou de groupements économiques, propriétaires des marchandises qu'ils fournissent à leurs membres ? En Suisse, ces transports sont considérés comme privés. En revanche, les transports entre des établissements n'ayant pas une personnalité juridique commune, d'objets qui ne sont pas des marchandises appartenant à l'entreprise qui transporte, ne peuvent être assimilés à des transports privés. Quant aux transports effectués par des établissements, autonomes en apparence, mais qui dépendent, sinon juridiquement, du moins économiquement, de quelques grandes entreprises et s'occupent soit de fabriquer, soit d'écouler une même marchandise, ou par un établissement qui utilise pour sa fabrication des matières premières ou des articles demi-finis produits par l'autre (trafic dit de consortium), il appartiendra à l'autorité d'en fixer la nature suivant le développement du trafic[1]).

3° La liberté laissée au trafic privé par le STA n'est pas absolue. S'il garantit en principe la libre exécution de ce trafic, il impose toutefois certaines conditions de nature économique et militaire aux propriétaires de camions affectés aux transports privés.

a) En effet, celui qui assure lui-même ses propres transports est tenu de se faire inscrire dans un registre[2]). Cette obligation d'enregistrement doit permettre de suivre le développement du trafic privé afin d'en connaître toujours le volume et l'importance. Indépendamment de l'intérêt qu'une statistique de ce genre peut présenter du point de vue de la politique des transports, elle se révèle avant tout indispensable pour les besoins militaires.

b) Ce sont des considérations analogues qui ont inspiré le législateur lorsqu'il a prescrit que les détenteurs de véhicules automobiles inscrits sur le registre des transports privés pouvaient être tenus d'employer des véhicules conformes aux prescriptions de l'administration militaire[3]). La politique des transports doit

[1]) FF 1937 ² 155.
[2]) Art. 4 STA.
[3]) Art. 15 STA.

nécessairement tenir compte des besoins primordiaux de la défense nationale. Les armées modernes se motorisent de plus en plus. La nôtre ne peut se soustraire à cette évolution, sous peine de rester dans un état d'infériorité dangereux. L'armée a besoin de camions puissants, résistants et adaptés à notre terrain accidenté. Le pays doit disposer d'un parc de véhicules non seulement suffisant en nombre, mais aussi en qualité. Comme l'affirme le message du 18 juin 1937, «ce qui importe, c'est de favoriser la fabrication et la mise en service d'un type de véhicule conforme aux exigences militaires, notamment en ce qui concerne l'adaptation au terrain, d'un véhicule qui puisse être mis à la disposition du commandement de l'armée en nombre et avec l'équipement suffisants en temps de paix comme en temps de guerre». C'est pourquoi, certaines charges doivent être acceptées même par le trafic privé, dans l'intérêt militaire. Elles permettront d'obtenir, grâce à l'intervention de la Confédération[1]) que les véhicules répondent aux besoins de l'armée et d'avoir ainsi un grand nombre de véhicules d'un type unifié. C'est aux autorités militaires qu'il appartiendra de déterminer exactement les conditions auxquelles les véhicules devront satisfaire en vue de leur emploi à la guerre[2]).

c) Afin d'éclaircir le problème du trafic, les entreprises effectuant des transports privés peuvent être tenues en outre de fournir sur les transports qu'elles exécutent les indications nécessaires aux enquêtes statistiques[3]). L'arrêté réserve ainsi expressément le droit au Conseil fédéral d'ordonner en tout temps une statistique des transports automobiles de marchandises telle qu'elle a été réalisée une première fois déjà par l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 24 avril 1936.

d) Les opérations officielles auxquelles donne lieu l'enregistrement des véhicules automobiles et remorques employés pour les transports privés, sont soumises, certaines exceptions réservées, à une taxe qui varie suivant le genre et l'importance du véhicule,

---

[1]) Arrêté fédéral concernant l'augmentation du nombre des camions utilisables par l'armée, du 5 avril 1939, RO *55* 489.

[2]) Cf. en outre ACF du 30 mai 1939, *55* 491; ACF du 17 juillet 1939, *55* 651; ACF du 22 novembre 1939, *55* 1490; ACF du 20 décembre 1940, *56* 2109; O du 30 mai 1939, *55* 506; ACF du 24 février 1940, *56* 207; ACF du 5 février 1941, *57* 132; ACF 13 août 1941, *57* 900; ACF du 23 décembre 1942, RO *58* 1232; ACF du 28 décembre 1942, RO *58* 1233.

[3]) Art. 15 STA.

mais qui ne peut dépasser fr. 50 pour le temps pendant lequel le véhicule est employé dans la même entreprise[1]). Les modifications qui doivent faire l'objet d'une déclaration sont également assujetties à une taxe fixée à fr. 2 [2]).

Enfin, au moment de l'inscription sur le registre des transports privés, il est délivré pour chaque véhicule automobile et remorque affecté à des transports privés une carte de transport servant de contrôle pour laquelle il est perçu une taxe de fr. 2.50[3]). Ces taxes n'ont pas le caractère d'un impôt et contribuent uniquement à couvrir les frais incombant à l'administration par l'application de l'arrêté.

§ 12.

Les transports mixtes.

I. Nature et régime spécial des transports mixtes.

1° La structure du trafic automobile n'est pas telle que ceux qui se livrent aux transports professionnels de choses ou effectuent des transports privés, limitent exclusivement leur activité à ces deux genres de transports. Pour rendre son entreprise de transports aussi rationnelle et aussi peu coûteuse que possible, tout propriétaire de camion s'efforce naturellement d'utiliser au mieux ses véhicules. Les véhicules employés en trafic privé ne peuvent pas être utilisés par tous les détenteurs de telle manière que les dépenses en résultant soient supportées par les seuls transports effectués pour les propres besoins de l'entreprise. Les fluctuations saisonnières qui caractérisent le degré d'occupation de certaines entreprises, comme les commerces de combustibles, les dépôts de boissons, les commerces de fruits et de légumes, les entreprises en bâtiment, ainsi que l'agriculture et l'horticulture, ont pour effet que les véhicules peuvent être utilisés temporairement seulement de façon satisfaisante pour exécuter les propres transports de ces entreprises. Pour n'avoir pas à renoncer aux transports automobiles, malgré l'insuffisance des expéditions en trafic privé, les propriétaires de camions cherchent alors à améliorer le rendement de leurs services de transports en se chargeant, à côté de leur propres transports, de transports pour le compte de tiers moyennant rémunération,

[1]) Art. 37, 3e al., STA, 2 et 3 O IV, 1er O n° 1.
[2]) Art. 1er, 3e al., O n° 1.
[3]) Art. 12, 1er al., STA, 2, 1er al., lit. *f*, O IV, n° 9, 1er al., O n° 1.

autrement dit en exécutant des transports mixtes. C'est à ce fait essentiellement qu'est imputable la concurrence fâcheuse qui règne dans l'industrie des transports routiers, concurrence se traduisant dans la plupart des cas par un avilissement des prix.

Or, dans l'industrie des transports automobiles comme dans les entreprises publiques de transports, les conditions sont telles que là où les intérêts légitimes du véritable trafic privé ne commandent pas un régime différent, l'exécution des transports doit demeurer réservée aux entreprises de transports professionnels[1]). Il fallait donc réglementer le trafic mixte en décrétant l'interdiction de principe aux transports privés de marchandises d'effectuer des transports à titre onéreux pour des tiers (trafic pseudo-privé)[2]). Cette disposition devait ainsi ramener à ses limites naturelles le trafic privé et lui assigner le rôle qui est normalement le sien. Le trafic mixte est également interdit dans tous les Etats jouissant d'une réglementation moderne des transports.

Il eut été évidemment difficile de maintenir l'interdiction de pratiquer simultanément le trafic privé et le trafic pour le compte de tiers dans les régions où ce trafic joue un rôle prépondérant et est indispensable à la population, parce que les possibilités de transport ne sont pas suffisantes pour faire face aux exigences du trafic. C'est pourquoi, le législateur a prévu la faculté de déroger à la règle en conférant expressément à l'autorité concédante le droit d'accorder des autorisations pour transports mixtes lorsque les besoins du trafic le justifient[3]).

2° Tandis que l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 entrait en vigueur le 15 août 1940[4]), l'exécution de son article 5 avait été suspendue toutefois jusqu'à nouvel ordre en vertu d'une ordonnance du Département fédéral des postes et des chemins de fer, du 30 juillet 1940[5]), prise sur la base de l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du même jour[4]). Cette mesure était justifiée par la diminution considérable de la capacité de transport des modes de locomotion routiers résultant de la mobilisation générale de l'armée du mois de mai 1940. Les circonstances ayant complète-

---

[1]) FF 1937 [2] 156.
[2]) Art. 5, 1[er] al., STA.
[3]) Art. 5, 2[e] al., STA.
[4]) RO *56* 1371.
[5]) RO *56* 1391.

ment changé depuis lors et tenant compte des vœux exprimés par les milieux de l'industrie des transports automobiles, le Département des postes et des chemins de fer a, par décision du 15 janvier 1943 ordonné la mise en vigueur de l'article 5 STA relatif à l'interdiction des transports mixtes, à partir du 15 février 1943[1]).

II. L'autorisation pour transports mixtes.

L'interdiction d'effectuer des transports mixtes prévue par l'article 5, 1er alinéa, STA, n'a pas un caractère absolu. Cette interdiction peut, dans certains cas et sous certaines conditions, être levée par l'octroi d'une autorisation. Celle-ci se fonde en droit sur l'article 5, 2e alinéa, STA qui prescrit que «lorsque les besoins du trafic l'exigent, l'autorité compétente peut autoriser des dérogations, notamment pour les localités éloignées, en montagne et dans les régions frontières». En exécution de cette disposition, le Département fédéral des postes et des chemins de fer a édicté le 15 janvier 1943 une ordonnance qui règle la procédure de dérogation à l'interdiction du trafic mixte. Nous nous trouvons donc dans une sphère de l'administration où il y a restriction de l'activité humaine et, par conséquent, possibilité de restitution à l'individu de droits dont l'exercice lui était interdit. Il convient d'examiner succinctement quelle est la nature juridique de l'acte administratif qui concède la faculté d'exercer une activité, dont l'exercice est subordonné à l'existence d'une autorisation.

1° Définition de l'autorisation pour transports mixtes.

L'exercice des droits individuels est souvent limité par la loi dans l'intérêt général. L'activité du particulier, bien que licite en elle-même, ne peut toutefois se manifester librement et légalement qu'au moment où l'administration rend à l'individu l'exercice de son droit, du droit qu'il possédait auparavant en puissance[2]). L'acte par lequel l'Etat ou l'un de ses organes permet de déroger à une interdiction générale, constitue une autorisation[3]). Tout individu qui remplit les conditions posées, en conformité de la

[1]) Ordonnance n° 2 du DPC relative à l'exécution de l'article 5 du statut des transports automobiles (transports mixtes), du 15 janvier 1943. RO *59* 101.

[2]) Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht *1* 71; Guillouard, p. 21.

[3]) O. Mayer, *1* 239; Fleiner, Institutionen, p. 405; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, p. 253; Herrnritt, Verwaltungsrecht, p. 343; Hatschek, Verwaltungsrecht, p. 153; E. Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht, p. 70.

loi, par l'autorité supérieure, reçoit l'autorisation sollicitée; le but de l'autorisation est uniquement de contrôler s'il a été satisfait à ces exigences. L'autorisation présuppose l'existence du droit à l'exercice d'une industrie, elle ne le crée pas.

L'autorisation est donc un acte de puissance publique par lequel une entreprise serait admise à effectuer des transports, à condition de se soumettre aux prescriptions de la législation générale. D'après le système de l'autorisation, doit par conséquent être admise à l'exploitation n'importe quelle entreprise qui se conforme aux règlements de police et de sécurité. L'autorisation doit être accordée sitôt que les conditions légales sont remplies.

L'autorisation telle que nous la définissons ici se distingue donc de la concession par le fait qu'elle est accordée indépendamment des besoins du trafic et des qualités particulières inhérentes à l'entreprise qui se présente. Elle se distingue aussi de la concession par sa portée et par le fait qu'elle ne confère aux entreprises aucun droit subjectif.

Or, au cas particulier, le terme «autorisation» est appliqué à une situation juridique à laquelle il ne correspond pas à proprement parler. En effet, le droit d'effectuer des transports mixtes n'est pas subordonné à certaines conditions de police industrielle seulement, mais dépend d'une autorisation individuelle qui peut être accordée ou refusée par la Confédération suivant les besoins du trafic[1]). L'octroi de cette «autorisation» se règle sur l'intérêt public et dépend de la libre volonté de l'Etat. Par l'octroi de l'«autorisation», une entreprise devient titulaire de droits précis qui lui permettent d'effectuer des transports à titre onéreux pour des tiers, conformément aux clauses de l'«autorisation». L'autorisation pour transports mixtes revêt donc davantage le caractère d'une concession exceptionnelle. Cette conséquence inévitable montre que, malgré les termes légaux et administratifs consacrés, il s'agit, en réalité, d'une concession spéciale qui permet aux entreprises effectuant leurs propres transports, moyennant le paiement d'une taxe, de se charger du transport de marchandises contre rémunération et pour le compte de tiers.

2° L'octroi de l'autorisation pour transports mixtes.

a) L'autorisation ne peut être accordée valablement que si la demande en est présentée suivant les prescriptions fixées par

[1]) Art. 5, 2e al., STA; art. 3 O n° 2.

l'ordonnance d'exécution du DPC du 15 janvier 1943. Le requérant qui assure ses propres transports et qui veut effectuer des transports de choses à titre onéreux pour des tiers, doit présenter à l'autorité cantonale compétente une demande au moyen de la formule prescrite contenant les indications requises par l'ordonnance et portant notamment, sur les véhicules automobiles employés, le genre et la quantité des choses à transporter à titre onéreux, le parcours et la fréquence des transports rémunérés ainsi que les expéditeurs. L'autorité cantonale, à laquelle les pouvoirs nécessaires ont été délégués sur la base de l'article 38 STA, examine, selon sa propre appréciation, si les besoins du trafic justifient la nécessité d'une dérogation à l'interdiction des transports mixtes au sens des dispositions prévues à l'article 3 O nº 2. La demande d'autorisation est transmise ensuite avec sa proposition à l'Office fédéral des transports qui décide[1]).

La désignation de l'autorité compétente appelée à donner son préavis sur les demandes d'autorisation est réservée aux cantons; le Conseil d'Etat peut ainsi se décharger sur une autorité subordonnée. L'ordonnance réserve donc aux cantons le droit de participer aux travaux préparatoires relatifs à l'octroi des autorisations pour transports mixtes. Elle prévoit que le rapport des autorités compétentes des autres cantons doit être requis lorsque le territoire d'autre cantons est parcouru[2]).

Dès que la demande d'autorisation, avec la proposition de l'autorité cantonale, est en possession de l'OFT, le requérant est invité à payer la taxe prévue[3]). En sa qualité d'autorité concédante, l'OFT procède à son tour à l'examen proprement dit de la demande. L'instruction de la demande doit permettre d'établir si les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation sont remplies au cas particulier. En attendant la décision sur la demande d'autorisation, l'OFT délivre au requérant un permis provisoire qui lui sert de pièce de légitimation pour continuer à effectuer des transports rémunérés[4]).

Dans l'instruction de la demande d'autorisation, il convient, non seulement de prendre l'avis de l'autorité cantonale, mais

---

[1]) Art. 13, 2e al., O nº 2.
[2]) Art. 12, 2e al., O nº 2.
[3]) Art. 16, 1er al., O nº 2; art. 2 O nº 1.
[4]) Art. 14 O nº 2.

encore de consulter au besoin toutes les organisations intéressées, telles que l'association des entrepreneurs de transports routiers (TAG), les chemins de fer et l'administration des postes[1]). L'OFT dispose, pour ce faire, d'une entière liberté et entend toute personne qu'il juge à propos de consulter. Cette sorte d'enquête complémentaire s'impose d'autant plus que la publication des demandes d'autorisation n'est pas prévue[2]). L'autorité concédante a donc tout intérêt à connaître l'avis des intéressés sur l'utilité de l'autorisation puisque cette consultation n'est faite que pour assurer la sauvegarde des intérêts généraux du trafic. Seul un examen approfondi de toutes les observations et propositions formulées pendant l'instruction permettra à l'autorité concédante d'apprécier les besoins du trafic en tenant compte des transporteurs existants et de la nécessité du service projeté au point de vue de l'intérêt local ou régional.

b) L'octroi d'une autorisation pour transports mixtes est subordonné à la preuve que le transport rémunéré répond à un besoin. Dans l'appréciation de cette preuve, il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'il s'agit en l'espèce d'une dérogation à une interdiction générale. Une autorisation de ce genre ne peut donc avoir qu'un caractère exceptionnel. En effet, aux termes de l'article 3 O nº 2, l'autorisation ne peut être accordée que dans des conditions spéciales. Cette disposition doit permettre en quelque sorte d'atténuer certaines rigueurs qui se révéleraient injustifiées par l'application formelle de la défense de principe d'effectuer des transports mixtes[3]). Il serait évidemment difficile de maintenir l'interdiction du trafic mixte dans des régions où le volume du trafic des marchandises ne permet pas d'alimenter une entreprise de transport. L'autorité concédante devra, par conséquent, consentir à une dérogation dans tous les cas où un besoin normal de trafic ne pourra pas être satisfait d'une autre manière. C'est pourquoi, le législateur a prévu des possibilités de dérogations, non seulement lorsqu'il s'agit de transports agricoles par commissionnaires ou de l'acheminement des produits agricoles au marché, mais aussi lorsque les besoins du trafic l'exigent, notamment pour les localités éloignées, en montagne et dans les régions frontières, parce que les possibilités de transports

---

[1]) Art. 30, 2e al., O III.
[2]) Art. 30, 1er al., O III.
[3]) Bull stén off Cons nat 718.

existantes sont manifestement insuffisantes[1]). Ces besoins doivent toutefois présenter un caractère durable. L'OFT qui accorde l'autorisation doit de ce fait, considérer l'intérêt général et l'économie du pays et s'assurer que le service envisagé correspond à une nécessité réelle. Il jouit à cet égard d'un pouvoir d'appréciation total. Il n'est pas lié par la proposition des cantons et décide sur la demande d'autorisation[2]). De son côté, le requérant n'a aucun droit à faire valoir en vue d'obtenir l'autorisation, mais il acquiert simplement les droits qui découlent de l'autorisation dont il est bénéficiaire.

c) Lorsqu'après avoir clos son instruction, l'OFT se prononce en faveur de l'octroi, il statue sur les conditions auxquelles l'autorisation peut être accordée. Bien qu'elle ait pour effet de déroger à une interdiction et de permettre désormais au titulaire d'effectuer, à côté de ses propres transports privés, des transports à titre onéreux pour des tiers, l'autorisation n'est pas illimitée, mais comprend des restrictions quant à la nature des choses à transporter, au nombre de courses, au cercle des expéditeurs, au rayon d'action et à la durée de validité[3]). Toutes ces clauses sont mentionnées dans un acte qui est délivré au bénéficiaire de l'autorisation pour lui servir de pièce de légitimation à l'égard des autorités et de la police. Il reçoit en outre une carte de transport par véhicule automobile ou remorque employé pour des transports mixtes.

Comme les opérations officielles sont en principe soumise à une taxe, l'administration perçoit pour l'octroi d'une autorisation pour transports mixtes une taxe qui est calculée selon l'importance de ce trafic, mais qui ne peut dépasser la moitié des taxes de concession[4]) ainsi qu'une taxe de fr. 2. 50 par carte de transport.

3° Charges spéciales imposées aux transports mixtes.

Indépendamment des conditions auxquelles est subordonné le droit d'effectuer des transports mixtes, le titulaire de l'autorisation peut être tenu, dans l'intérêt général du trafic, de se soumettre à certaines obligations[5]) qui incombent d'ordinaire aux entreprises de transport proprement dites. Il s'agit en particulier de dispositions relatives aux conditions de transport, aux droits de timbre sur documents de transport, aux tarifs, à l'obligation d'em-

[1]) Art. 3 O n° 2; art. 5, 2e al., STA.
[2]) Art. 9 et 13 O n° 2.
[3]) Art. 6 O n° 2.
[4]) Art. 16, 3e al., O n° 2; art. 4 O n° 1.
[5]) Art. 18 O n° 2.

ployer des véhicules conformes aux prescriptions de l'administration militaire et de fournir sur les transports des indications statistiques, ainsi que de celles qui ont trait à la durée du travail et du repos des employés et des conducteurs des entreprises de transport. Nous nous bornons à les mentionner parce qu'elles seront examinées séparément dans un chapitre ultérieur.

4° Transfert et fin de l'autorisation pour transports mixtes.

a) Tout transfert d'autorisation à un tiers, tout changement de titulaire de l'autorisation ne peuvent avoir lieu, à peine de déchéance, qu'après l'approbation de l'autorité concédante. Seul le titulaire a qualité pour requérir le transfert. La procédure à suivre en vue du transfert est semblable à celle qui est appliquée pour son octroi. L'OFT peut examiner à nouveau si les conditions qui avaient justifié l'octroi de l'autorisation, sont encore remplies. En principe, la durée de validité de l'autorisation primitive est prolongée au profit des survivants ou ayants cause du titulaire jusqu'au moment où aura été réglée la demande de transfert de l'autorisation pour transports mixtes[1]).

b) Une autorisation peut finir par l'expiration normale de sa durée de validité et la disparition des conditions essentielles de l'octroi, c'est-à-dire des qualités inhérentes au titulaire. Elle prend donc fin par le décès ou en cas de faillite du titulaire et lorsque celui-ci renonce à effectuer des transports privés[2]). A l'expiration, l'autorité concédante peut toutefois renouveler l'autorisation aux conditions requises pour son octroi[3]).

En principe, le titulaire a un droit acquis à la puissance de son autorisation pendant toute la période de validité. Des faits imputables au titulaire peuvent néanmoins entraîner la révocation et le retrait de l'autorisation. C'est ainsi qu'elle peut être retirée lorsque les conditions d'octroi n'existent plus ou lorsque le titulaire n'a pas acquitté les taxes dues. C'est en même temps une sanction qui peut être prononcée au cas où le titulaire contreviendrait aux dispositions de l'Ordonnance n° 2 et aux prescriptions mentionnées dans l'autorisation. De plus, la poursuite pénale demeure réservée[4]).

---

[1]) Art. 7, 3e al., O n° 2.
[2]) Art. 7, 1er al., O n° 2.
[3]) Art. 7, 2e al., O n° 2.
[4]) Art. 8 O n° 2.

c) Le transfert et l'extinction de l'autorisation ont pour effet que celui qui effectue ou continue à effectuer des transports mixtes alors qu'il n'est plus titulaire de l'autorisation, se rend coupable de contravention aux dispositions du STA et de ses prescriptions d'exécution.

Chapitre IV.

La concession de transport.

§ 13.

Définition et nature juridique de la concession de transport.

1° Lors de l'examen des bases constitutionnelles de l'arrêté sur le statut des transports automobiles, nous avons constaté que la Confédération était, de par l'article 36 CF, investie en quelque sorte de la régale des transports. Or, l'exercice de cette régale n'implique pas nécessairement l'activité directe, immédiate et exclusive de l'Etat. Au lieu de revendiquer l'exercice de ce monopole pour elle-même, la Confédération peut se borner à autoriser les transports publics aux conditions et dans les formes qui lui paraissent en harmonie avec l'intérêt de l'Etat et de l'économie [1]). En lui reconnaissant ce droit, le législateur peut dès lors astreindre ces transports à une concession au sens du droit public.

En soumettant ces transports à la concession obligatoire, la Confédération subordonne l'exercice de la profession de transporteur à certaines conditions qu'elle fixe elle-même. Si la concession de transport au sens du STA nous apparaît au premier abord sous la forme d'une concession professionnelle, elle n'en conserve pas moins son caractère régalien. En effet, des restrictions ne peuvent être apportées à l'exploitation privée des transports qu'en vertu de la régale des postes. C'est pourquoi, d'ailleurs, le législateur n'est pas lié au principe de la liberté du commerce et de l'industrie énoncé à l'article 31 CF pour établir le régime des concessions et en fixer les règles d'application. Ce principe s'arrête là où commence la souveraineté de l'Etat dans le domaine soumis à la régale. La Confédération peut, par conséquent, et dans les limites des règles

[1]) FF 1934[1] 96.

de droit édicter des prescriptions de concession selon sa propre appréciation[1]).

2° L'acte appelé concession est essentiellement un acte administratif déterminant ce qui doit être de droit dans le cas individuel. Par cet acte, l'Etat accorde un droit spécial à un individu déterminé. Ce droit réside dans la souveraineté de l'Etat et ne peut être accordé que par lui. La concession est donc l'acte qui confère à un particulier un droit qu'il n'avait pas. Il ne peut, en aucune façon, revendiquer un titre à la faveur dont il est l'objet. Le STA se contente d'indiquer la possibilité, pour l'autorité concédante, de faire naître ou de ne pas faire naître un droit chez le requérant. L'administration est libre de donner ou non ce privilège; elle est ici guidée comme toujours par l'intérêt public. Tant qu'un droit n'est pas contenu dans une des clauses du statut ou de la concession, il n'est pas accordé.

Ces actes qui tendent à la création de droits ne sont produits que sur la demande expresse, ou tout au moins avec l'agrément préalable des personnes intéressées. L'acte n'est toutefois pas créé par une déclaration de volonté de deux contractants, mais par la production unilatérale de la volonté de l'Etat. La demande du particulier n'a pas ici une importance spéciale et ne joue pas un rôle actif, en ce sens qu'elle ne constitue qu'une formalité qui doit cependant toujours être remplie pour permettre à l'activité de l'administration de se manifester. La concession résulte donc de l'adhésion du requérant à l'acte unilatéral de puissance publique, de sa soumission à la volonté du pouvoir concédant. Le concessionnaire s'assujettit à l'acte administratif qui exprime la volonté de l'autorité[2]).

En présence d'une demande de concession, l'autorité concédante peut prendre deux partis: accorder la concession ou la refuser. Il semble donc que, puisque l'administration a le droit d'accorder ou de refuser la concession, elle a par là même le droit de retirer au concessionnaire les avantages ou les droits concédés. Si l'Etat doit se réserver la libre disposition des droits qu'il cède aux particuliers, l'entrepreneur des transports doit pouvoir néanmoins donner une base sûre à son entreprise. Or, le retrait ne peut

---

[1]) ATF *32*[2] 572.

[2]) Fleiner, BStR, 571; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht *2* 180; Burckhardt, ZSR *36* 311; Ruck, Verwaltungsrecht, *1* 62, 73.

pas être effectué par la seule volonté de l'administration, sans indemnité et encore que l'on ne puisse invoquer aucune faute de la part du concessionnaire, sur la seule invocation de l'intérêt général[1]). C'est pourquoi, la concession de transport ne peut être retirée avant l'expiration de sa validité et le concessionnaire ne peut être tenu, pendant ce délai, de cesser son exploitation. Elle ne peut pas non plus faire l'objet d'un retrait pendant la durée de validité parce que la condition objective nécessaire à l'octroi, c'est-à-dire les besoins du trafic, n'est plus remplie[2]). Il est vrai que dans la concession de transport nous trouvons une révocation de la concession par le seul fait de l'administration, mais pour certains actes du concessionnaire. C'est là une véritable déchéance prévue et réglée par le statut en cas de faute du concessionnaire[3]).

Puisque l'autorité concédante peut, en refusant la concession, interdire le transport, elle a, par conséquent, aussi la faculté de fixer les conditions auxquelles elle confère le droit d'exploiter un service de transport. Les dispositions du statut relatives aux concessions ont le caractère de prescriptions normales qui obligent le concessionnaire. Mais l'autorité concédante a le pouvoir de ne pas appliquer ces prescriptions ou de ne les appliquer que partiellement pour certaines concessions ou de les remplacer par des prescriptions spéciales. L'octroi de la concession se traduit en effet par la constitution de droits auxquels la seule qualité d'entrepreneur ne donne au requérant aucune raison de prétendre. Il n'y a donc rien d'extraordinaire à ce que, à ce moment, l'autorité concédante ne songe pas seulement aux intérêts de l'entreprise, mais qu'elle prenne également en considération les intérêts des autres entrepreneurs de transport, de la collectivité et de ses intérêts militaires et qu'elle soumette, en conséquence, le requérant aux conditions qui paraissent nécessaire pour sauvegarder ces intérêts. Si une entreprise de transport, pour faire face à de telles exigences, se voit dans l'obligation de remplir certaines conditions qui ne sont pas dictées par ses propres intérêts, mais ont cependant un caractère d'utilité générale, cette entreprise exécute purement et simplement les conditions auxquelles elle a reçu le droit d'effectuer des transports professionnels.

---

[1]) Burckhardt, Organisation, p. 104.
[2]) FF 1937 I 165.
[3]) Art. 23 STA.

Tandis que l'octroi de la concession relève seulement du concédant, son exploitation commerciale est du domaine exclusif du concessionnaire. La concession ne fonde pas une entreprise privée, mais elle autorise l'exécution de transports professionnels à certaines conditions. Les entreprises de transports ont ainsi la libre disposition de leur entreprise dans le cadre que leur fixe l'autorité concédante. Par le fait de la concession, le concessionnaire acquiert dans les limites de l'acte de concession le droit de se livrer au transport à titre professionnel. L'entrepreneur qui exploite son entreprise sur la base du droit concédé, doit pouvoir se fier aux clauses de l'acte d'octroi. En échange des charges que le concessionnaire assume, certains avantages lui ont été reconnus, dès lors il a un droit acquis à leur maintien et s'il y est porté atteinte, il possèdera une action pour faire respecter sa situation, ou tout au moins pour obtenir réparation. L'administration ne saurait donc annuler ou réduire les droits du concessionnaire ni étendre ses obligations sans le dédommager[1]).

La concession a donc pour effet de placer le titulaire dans une situation juridique particulière. Ses clauses sont rédigées non en vue d'une catégorie abstraite d'individus, mais de tel individu déterminé. Elle ne vise pas toute personne se trouvant dans une même condition juridique, mais seulement le concessionnaire actuel. C'est ainsi que la concession suppose l'intuitus personae, c'est-à-dire qu'elle est faite en considération de la personne et qu'elle ne peut être cédée sans l'autorisation du concédant.

D'autre part, le concessionnaire ne sera investi de droits et grevé d'obligations que pour une durée déterminée à l'avance. C'est un pouvoir et un devoir essentiellement temporaire.

Enfin, le concessionnaire est tenu de payer, en règle générale, une taxe de concession fixée par un règlement.

Nous pouvons dès lors donner la définition suivante:

La concession de transport est un acte administratif par lequel l'Etat confère à un entrepreneur le droit d'exécuter, pour une période déterminée, des transports de personnes ou de choses, à titre professionnel, moyennant l'assujettissement à certaines charges et obligations et le paiement d'une taxe prévue par le règlement.

---

[1]) Burckhardt, Organisation, p. 104.

§ 14.

La procédure de concession.

I. La demande de concession de transport.

La concession s'accomplit par une série d'actes dont le premier est la présentation de la demande à l'autorité compétente pour l'octroi de la concession[1]). L'entreprise qui est soumise à concession doit, dans tous les cas, présenter sa demande à l'Office fédéral des transports au moyen de la formule officielle mise à la disposition par cette autorité. Cette formule fixe quelles indications doivent être fournies par le requérant:

a) le nom ou la raison sociale et l'adresse du requérant;
b) le nombre et le genre des véhicules;
c) des indications sur la nature et l'étendue de l'entreprise et de son rayon d'activité;
d) un exposé de la situation financière du requérant;
e) la preuve de l'intégrité personnelle du requérant, de ses représentants et des autres personnes responsables de la gérance de son entreprise;
f) la signature du requérant ou de ses représentants légaux.

Au moment de la présentation de la demande, le requérant est tenu de payer, par véhicule employé dans l'entreprise, la taxe prévue par le tarif[2]). L'autorité concédante n'est pas obligée d'examiner la demande avant le paiement de ces montants qui ont le caractère d'un acompte à valoir sur la taxe de concession.

A la suite de cette demande survient un examen préliminaire destiné à voir si la demande est ou non recevable, car les demandes qui d'emblée ne peuvent être prises en considération parce que leur auteur ne remplit pas les conditions personnelles ou pour d'autres raisons majeures, notamment si la sauvegarde de l'intérêt public l'exige, peuvent être rejetées sans autre. Le rejet doit toutefois être motivé. Le droit de recours du requérant demeure réservé.

II. Les permis provisoires.

1° Délivrance. — Après paiement des taxes prescrites ou en cas de sursis accordé pour raisons majeures, l'autorité concédante

[1]) La procédure à suivre et les conditions à observer pour l'octroi des concessions sont réglées par l'ordonnance III du 30 juillet 1940. RO *56* 1380.

[2]) Ordonnance n° 1 du DPC du 30 juillet 1940, RO *56* 1392.

confirme au requérant, par une attestation, le dépôt régulier de la demande. Cette attestation sert de permis provisoire à l'égard des autorités, de la police et de l'Association des entrepreneurs de transports routiers reconnue par le Conseil fédéral. En outre, chaque véhicule mentionné dans la demande de concession doit être muni d'une carte de transport provisoire valable seulement pour le véhicule désigné sur la carte.

Si ces permis sont, en principe, délivrés sans examen complet des conditions requises pour l'octroi de la concession, ils ne peuvent être octroyés cependant, au cours de la période transitoire, qu'à ceux qui, lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938, se livraient déjà au transport professionnel de personnes ou de choses [1]), à moins qu'un besoin de trafic particulier d'une région déterminée n'engage l'autorité concédante à autoriser des dérogations [2]).

2° Objet. — En règle générale, l'attestation autorise provisoirement le titulaire à exploiter son entreprise de transport comme auparavant jusqu'au règlement de sa demande de concession au moyen des véhicules énumérés sur le document. Elle indique en particulier le nom ou la raison sociale et l'adresse du titulaire, le nombre, le genre et la nature des véhicules employés dans son exploitation, mentionne la taxe payée et sert ainsi de quittance pour le requérant.

Comme les prescriptions de l'arrêté et les règlements d'exécution sont, sauf dispositions contraires, également applicables durant la période transitoire, certaines obligations furent immédiatement imposées aux requérants [3]). Elles comprennent notamment l'obligation de notifier à l'autorité concédante toute modification de l'exploitation ou de la forme juridique de l'entreprise et de soumettre, au préalable, à l'approbation de cette autorité toute augmentation du nombre et du tonnage des véhicules ou modification importante apportée à la nature de ceux-ci. Des charges analogues incombent également aux entreprises qui ont présenté une demande de concession pour affréteurs de transports par camions ou entreprises similaires et qui sont au bénéfice d'une attestation les autorisant provisoirement à exécuter ce genre de

---

[1]) Art. 31, 1er al., STA.
[2]) Art. 34, 2e al., O III.
[3]) Art. 32 O III.

transport. C'est ainsi que le titulaire de l'attestation est tenu de notifier toute modification extérieurement apparente apportée dans l'organisation ou la forme juridique de son entreprise et de soumettre en particulier à l'approbation préalable de l'Office des transports toute modification importante de l'exploitation, notamment l'ouverture de succursales ou de centrales collectrices de commandes.

3° Fin des permis provisoires.

a) Expiration. — La validité des permis provisoires qui sont essentiellement personnels, expire avec le décès du titulaire, la déclaration de faillite ou de la radiation de la raison sociale dans le registre du commerce, ainsi qu'avec l'octroi de la concession ou le refus définitif de la demande.

Le permis est toutefois susceptible de renouvellement aux conditions requises pour son octroi. Sa durée de validité est prolongée dans ce cas au profit des survivants ou ayants cause du titulaire ou de la masse en faillite jusqu'au règlement de la nouvelle demande de concession.

Le transfert du permis provisoire ne peut avoir lieu qu'avec l'approbation préalable de l'autorité concédante. Il est subordonné, en principe, à la condition que les parties aient d'abord réglé les droits et obligations réciproques relatifs à l'entreprise de transport.

b) Retrait. — Pour que le retrait du permis provisoire soit possible, il faut que le titulaire soit en faute. Le retrait ne peut être prononcé, sauf recours à la commission des transports, que si le titulaire n'a pas acquitté les cotisations et taxes fixées définitivement en conformité des articles 34 et 37 STA, malgré un avertissement et en cas d'infractions graves aux dispositions du statut ou à ses prescriptions générales d'exécution, la poursuite pénale demeurant réservée.

Au surplus, les dispositions de l'arrêté fédéral et des ordonnances d'exécution relatives aux concessions sont applicables également aux permis provisoires.

III. La procédure d'opposition et de consultation.

A. La procédure d'opposition.

1° Avant d'accorder une concession, il faut que l'autorité concédante soit en mesure de se rendre compte si les conditions d'octroi requises par le statut sont réalisées par le requérant. Jus-

qu'au moment où les permis provisoires lui ont été délivrés, l'Office fédéral des transports ne possédait sur le requérant que des renseignements subjectifs. Pour se prononcer sur la demande de concession et notamment sur l'existence des besoins du trafic, il a évidemment intérêt à compléter sa documentation et à connaître en particulier le point de vue de la concurrence au sujet d'une demande de concession déterminée. C'est pourquoi le législateur a prescrit à l'autorité concédante de pourvoir de façon appropriée à la publication des demandes d'octroi de concession[1]) en fixant un délai convenable pour les oppositions[2]). La publication intervient, en règle générale, dans la Feuille officielle suisse du commerce et indique le nom ou la raison sociale du requérant, le siège et la nature de l'entreprise, le nombre et le genre des véhicules employés dans l'exploitation ainsi que le genre de concession requise. Lors de la publication, l'autorité concédante doit toutefois veiller à ce que le secret professionnel du requérant soit sauvegardé.

2° La demande de concession de transport est publiée afin que tout intéressé puisse en prendre connaissance et y faire toute opposition qu'il jugera nécessaire ou opportune. Ne peut toutefois former opposition auprès de l'autorité concédante que le concurrent de l'entreprise requérante qui prouve que la concession accordée à cette dernière porterait directement atteinte à ses intérêts professionnels[3]). Il en résulte qu'une association professionnelle ou économique ne peut comme telle y avoir un intérêt direct et n'est par conséquent pas qualifiée, à l'exception de ses membres, pour former opposition. Il faut donc prouver un intérêt juridique qui soit en rapport avec l'exploitation de l'opposant[4]). Cette disposition restreint intentionnellement le cercle des opposants, l'autorité concédante n'ayant pas à entrer en matière sur de simples dénonciations.

Celui qui forme opposition doit énumérer tout au moins les motifs qui permettent de conclure, dans le cas particulier, à une atteinte aux intérêts de l'entreprise. Ces motifs ne doivent pas être seulement d'ordre général, mais porter sur les conditions de la concurrence entre le requérant et l'opposant. Celui-ci n'a pas, à

---

[1]) La même règle s'applique aux demandes de renouvellement ou de transfert de concessions.

[2]) Art. 21, 1er al., STA; art. 16 O III.

[3]) Art. 21, 2e al., STA; art. 19 O III.

[4]) FF 1937 2 164.

notre avis, à prouver que l'entreprise concurrente l'a privé effectivement déjà d'occasions de transport, mais il lui suffit d'apporter la preuve que l'octroi de la concession est, suivant les expériences habituelles de la vie commerciale, de nature à restreindre sa liberté d'action au point de vue juridique ou économique.

3° Quant à la forme, la déclaration d'opposition doit être communiquée par écrit en deux exemplaires à l'Office fédéral des transports dans le délai de trente jours à compter de celui de la dernière publication dans la Feuille officielle suisse du commerce. Toute opposition tardive est rejetée sans autre examen. Les oppositions verbales ou collectives ne sont pas recevables.

4° L'opposition concernant les demandes publiées peut être dirigée contre tous les droits qui peuvent être conférés au requérant avec l'octroi de la concession. Est notamment susceptible d'opposition le droit proprement dit d'entreprendre des transports professionnels, le droit d'effectuer des transports avec un certain nombre de véhicules, le droit à la qualité d'ancien entrepreneur, le droit d'effectuer des transports professionnels pendant une durée ou dans un rayon déterminé.

L'autorité concédante n'est pas tenue de prendre l'opposition en considération. Elle en est seule juge, mais doit cependant, après clôture de la procédure, notifier à l'opposant sa décision sur la demande de concession attaquée.

Le droit de recours à la commission des transports de celui dont l'opposition à une demande de concession n'a pas été admise, demeure toutefois réservé.

B. La procédure de consultation.

1° L'autorité concédante ne se borne pas à apprécier les intérêts légitimes des entreprises privées menacées de concurrence, mais elle consulte encore l'Association des entrepreneurs de transports routiers, en l'espèce l'Association pour la fiduciaire de l'industrie des transports automobiles, TAG, les chemins de fer fédéraux, l'administration des postes et des télégraphes et les associations des entreprises publiques de transports[1]). Cette procédure de consultation consiste dans le fait que les associations et les entreprises publiques de transports susmentionnées sont entendues d'office et qu'elles peuvent présenter au sujet des demandes de

[1]) Art. 21, 3e al., STA.

concession publiées, leurs observations et leurs propositions dans le délai qui leur est fixé. A cet effet, l'autorité concédante leur communique, sous réserve du secret des affaires du requérant, certaines indications complémentaires découlant de la demande. Les préavis fournis à l'Office fédéral des transports ont pour but de constater des faits importants pour la décision sur la demande de concession et de faciliter ainsi à l'autorité concédante l'examen approprié de la demande.

2° Dans le cadre de l'industrie privée des transports routiers, seule la TAG est consultée d'office. Ses associations membres ne peuvent donc adresser aucun préavis directement à l'Office des transports. En règle générale, la TAG établit ses préavis relatifs à chaque demande de concession sur la base des rapports fournis par ses associations membres et lorsque ses propres documents lui en donnent la possibilité.

Quant aux entreprises publiques de transports, elles ont ainsi l'occasion de faire valoir directement leur point de vue au sujet de chaque demande de concession et de formuler des propositions compatibles avec leurs intérêts.

Outre ces formalités applicables à toute demande de concession de transport, il convenait pourtant d'étendre la procédure de consultation en matière de transport professionnel de personnes. Nous avons déjà constaté que l'arrêté fédéral ne touchait pas aux droits qui dérivent pour les cantons et les communes de leur souveraineté sur les routes. Considérant les attributions de police restant aux cantons en matière d'industrie des taxis, d'une part, et le fait que la concession professionnelle est délivrée par l'Office fédéral des transports, d'autre part, une collaboration s'avérait dès lors nécessaire entre autorités fédérales et cantonales en vue de mettre en harmonie la réglementation de l'industrie des transports automobiles et les intérêts publics des cantons et des communes, dans la mesure où cette industrie est réglementée par leurs prescriptions de police touchant la circulation et le commerce. Ce concours est assuré en fait grâce à l'invitation qui est faite à leurs autorités de donner leur avis sur les demandes d'octroi ou de transfert de concessions émanant d'entreprises de transports professionnels exécutés au moyen de voitures de tourisme.

En pratique, l'Office fédéral des transports met à la disposition des cantons les publications des demandes de concession qui les

concernent et les prie d'inviter les conseils municipaux des communes intéressées à faire connaître leur avis s'ils le jugent utile. L'avis à donner par les cantons et les communes dans le délai fixé a pour but d'orienter en particulier l'autorité concédante sur les besoins de trafic de la région intéressée et sur la qualification personnelle des requérants.

Il va sans dire que l'autorité concédante n'est pas liée par les préavis qui lui sont fournis. Néanmoins, la procédure d'opposition et de consultation garantit dans une certaine mesure le contrôle de l'existence réelle des conditions objectives et subjectives auxquelles est subordonné l'octroi de la concession[1]).

§ 15.

Les conditions d'octroi de la concession de transport.

Les conditions de l'octroi de la concession de transport sont énumérées limitativement à l'article 14 STA. La concession est accordée si le genre de transport pour lequel elle est sollicitée répond à un besoin et si le requérant garantit suffisamment, au point de vue personnel et financier, la sécurité et la capacité de son exploitation. L'octroi de la concession dépend donc du point de vue objectif des besoins du trafic et du point de vue subjectif des conditions personnelles à remplir par le requérant.

I. Le besoin du trafic.

1° Un régime d'ordre ne peut subsister entre les différents moyens de transport que si ceux-ci sont adaptés aux besoins du pays. Aussi, en introduisant la «clause du besoin» dans l'arrêté sur le statut des transports automobiles, le législateur a-t-il conféré à l'autorité concédante les pouvoirs nécessaires en vue «d'agir en faveur d'une répartition naturelle du trafic au sein des entreprises privées de transports automobiles et entre ces entreprises et les entreprises publiques de transports»[2]).

Il est évidemment très difficile d'établir des règles uniformes pour déterminer quand il existe un besoin du trafic. L'arrêté se borne à poser le principe général suivant lequel, pour décider si la concession répond à un besoin, il sera équitablement tenu compte

[1]) FF 1937 2 164.
[2]) FF 1937 2 162.

du trafic de la région intéressée, ainsi que des possibilités de transports offertes par d'autres entrepreneurs de transports routiers et par les entreprises publiques de transports[1]). Ainsi se trouve introduite, à défaut de monopole, la clause dite de limitation ou du besoin. La preuve du besoin doit, par conséquent, s'apprécier à la lumière des conditions locales et régionales, conditions dans lesquelles on tiendra compte des intérêts des entreprises de transports privées en tant qu'elles méritent d'être protégées, ainsi que des intérêts des chemins de fer fédéraux, de l'administration des postes et des télégraphes, de même que de ceux des chemins de fer, entreprises de navigation et, en tant qu'elles effectuent des courses régulières, des entreprises automobiles titulaires d'une concession en vertu de la législation ferroviaire ou postale de la Confédération. Il importe donc de tenir compte du rôle que jouera le concessionnaire au point de vue de la concurrence entre les divers modes de locomotion. L'autorité concédante jouit à cet égard d'une grande liberté d'appréciation. Cependant, en cherchant à éviter une concurrence malsaine et antiéconomique entre les entreprises de transport, elle doit nécessairement s'inspirer du principe qui veut que les besoins généraux du trafic doivent être couverts d'une manière satisfaisante pour l'économie du pays.

2° Lorsqu'on recherche si un besoin du trafic existe pour une entreprise déterminée, il ne faut évidemment pas entendre par là le besoin pour l'entrepreneur d'effectuer des transports. Mais il faut examiner avant tout si, dans la région du requérant, la demande de transport est telle qu'un besoin du trafic justifiant l'existence d'une entreprise de transport peut être reconnu. Cette conception d'un besoin objectif et économique du trafic est d'ailleurs la seule qui soit acceptable dans le domaine du partage rationnel du trafic. La question qui se pose à l'attention de l'autorité concédante est donc celle de savoir quels sont les besoins du pays et combien d'entreprises de transport faut-il mettre au bénéfice d'une concession afin de satisfaire ces besoins.

En général, on peut considérer les besoins du trafic comme satisfaits, lorsque l'offre des moyens de transport correspond à la demande de transport, et lorsque les prix de transport peuvent être considérés comme équitables pour l'expéditeur et l'entrepreneur de transport.

[1]) Art. 14, 2e al., STA.

Dans l'appréciation des besoins du trafic, il faut toutefois tenir compte des conditions spéciales à chaque région. On ne saurait, dans un domaine aussi complexe, procéder d'une manière schématique et absolue. Il est, en effet, impossible d'appliquer exactement le même régime dans les diverses parties du pays. On est donc obligé d'avoir des principes un peu différents selon qu'il s'agit de contrées différentes par leur structure économique et leur situation géographique particulières.

Pourtant, les données des entrepreneurs de transport sur leur propre trafic fournissent d'utiles indications. Le nombre, le genre et la qualité des transports, le volume et les sortes de marchandises transportées, ainsi que la clientèle régulière sont autant d'indices permettant de conclure à l'existence d'un besoin. Les courses effectuées d'une façon réitérée en trafic d'excursions, de sport et de tourisme, sont de nature à démontrer la nécessité des transports de personnes. Le fait qu'une entreprise se livre avec succès et sans interruption au transport professionnel depuis de nombreuses années déjà, laisse supposer qu'elle répond à un besoin réel. Aussi, l'ordonnance relative à l'octroi des concessions prévoit-elle que l'autorité concédante peut admettre d'emblée l'existence des besoins du trafic, lorsque le requérant est domicilié en Suisse et qu'il effectuait exclusivement des transports professionnels au moyen de véhicules automobiles déjà avant le 1er janvier 1937[1]).

L'appréciation des besoins du trafic d'une région déterminée causera toujours certaines difficultés à l'autorité concédante et seule une longue expérience lui permettra d'établir quelques principes qui ne seront pas invariables non plus.

3° Les besoins du trafic sont déterminés par l'Office fédéral des transports qui prend au préalable l'avis des intéressés et apprécie les oppositions éventuelles des entreprises concurrentes. C'est sur la base de ces déterminations que la décision relative à la demande de concession est prise. Il va sans dire que cette décision doit toujours être conforme à l'intérêt général.

II. Les conditions personnelles.

La situation juridique du concessionnaire n'est ni générale, ni impersonnelle, mais spéciale à un individu. La concession suppose l'intuitus personae, c'est-à-dire qu'elle est faite en considération

[1]) Art. 1, 27, O III.

de la personne. Les droits lui sont reconnus en vertu de son honorabilité et de sa capacité, ils lui sont propres. L'autorité concédante jouit d'une latitude considérable dans le choix du concessionnaire, nul, en général, n'a droit à sa préférence. Elle choisit le requérant qui lui paraît présenter les meilleures garanties.

Le requérant doit, bien entendu, remplir les conditions habituelles de capacité des personnes. En outre, il doit fournir la preuve de son intégrité personnelle et de son aptitude à gérer d'une façon irréprochable son entreprise de transport. Quant aux sociétés ou personnes morales, cette preuve incombe à leurs représentants légaux et aux autres personnes responsables de l'exploitation.

D'autre part, le requérant doit prouver qu'il est capable de faire face dans une mesure satisfaisante à ses engagements financiers et d'assurer ainsi la marche ordonnée de l'entreprise[1]).

Il faut relever à cet égard que l'autorité concédante peut rejeter sans publication et sans consultation des autres parties intéressées, les demandes qui d'emblée sont irrecevables parce que leur auteur ne remplit pas les conditions personnelles[2]).

Pour garantir financièrement la sécurité et la capacité de son entreprise, le requérant est tenu, avant l'octroi de la concession, de faire inscrire sa raison sociale sur le registre du commerce[3]). Cette inscription a pour le concessionnaire certaines conséquences juridiques importantes. Il est ainsi soumis à la poursuite par voie de faillite[4]) et à l'obligation de tenir une comptabilité régulière[5]) et de conserver ses livres comptables pendant au moins dix années[6]). En outre, il est astreint à des règles plus sévères que les débiteurs ordinaires pour tous les engagements dérivant du droit de change ou du chèque et doit subir toute la rigueur du droit de change[7]). En revanche, l'inscription de la raison sociale dans le registre du commerce en affirme la valeur pour son titulaire et elle lui en garantit l'usage exclusif[8]).

---

[1]) Art. 23 et 24 O III.
[2]) Art. 9 O III.
[3]) Art. 14, 1er al., STA.
[4]) Art. 934 CO; LP art. 39.
[5]) Art. 957 CO; art. 166, 172, 325 et 326 CPS.
[6]) Art. 926 CO.
[7]) Art. 177 LP.
[8]) Art. 946, 956 CO.

§ 16.

La concession de transport.

I. L'octroi de la concession de transport.

1° Lorsque les conditions formelles et matérielles requises pour l'octroi de la concession sont remplies, c'est-à-dire lorsque les formalités de la procédure ont permis d'établir le besoin économique de la concession et la qualification nécessaire du requérant, l'Office fédéral des transports statue sur les conditions auxquelles la concession peut être accordée et passe l'acte de concession conformément aux directives du Département fédéral des postes et des chemins de fer. L'administration n'octroie toutefois une concession que sous réserve de l'intérêt public de la Confédération et des cantons, au sujet duquel le Département des postes et des chemins de fer est invité à se prononcer[1]). En délivrant une concession, l'autorité concédante signifie qu'aucun intérêt général, pour le moment, ne lui paraît s'opposer à cette délivrance.

L'acte de concession s'établit d'après un modèle uniforme qui fixe les conditions et charges auxquelles est subordonné le droit d'exploiter un service de transport. Une fois notifiée au titulaire, la concession devient définitive.

2° L'octroi de la concession de transport est soumis à des taxes qui sont prévues par une ordonnance du Département fédéral des postes et des chemins de fer, du 30 juillet 1940. L'Office fédéral des transports informe le requérant du montant fixé pour la taxe de concession qui est payable, en règle générale, dans les trente jours de la notification. Cette taxe peut varier suivant l'étendue et l'importance de l'exploitation, mais ne peut dépasser 600 francs par véhicule employé dans l'entreprise pour la durée de validité de la concession. Le prononcé de l'Office des transports relatif à la taxe équivaut à un jugement passé en force conformément à l'article 45 de la LJAD.

II. La concession de transport.

1° La concession de transport autorise le concessionnaire à exécuter le genre de transport pour lequel elle a été octroyée conformément aux clauses de la concession. L'arrêté fédéral du

---

[1]) Art. 21, 4e al., STA; art. 1er, 2e al., et 22, 2e al., O III.

30 septembre 1938 prévoit en principe une sorte de concession pour chaque genre de trafic, c'est-à-dire une concession P pour le transport de personnes et une concession N pour le transport de choses[1]). L'entrepreneur qui remplit les conditions légales peut obtenir les deux espèces de concession. Mais le seul fait qu'il possède une concession déterminée ne lui confère aucun droit à l'octroi d'une concession relative à un autre genre de transport. La création d'autres types de concession, notamment de concessions spéciales, demeure réservée[2]).

2° La concession est créée au nom d'une personne ou raison sociale déterminée. Elle est nominative[3]). L'acte de concession est fait pour telle ou telle personne nommément désignée. Les clauses de la concession visent seulement le concessionnaire actuel. Les droits et les obligations lui sont propres et n'appartiennent qu'au titulaire de la concession. La concession place le concessionnaire dans une situation juridique particulière et individuelle.

Quant aux véhicules employés de façon permanente dans l'exploitation, ils doivent en règle générale appartenir au titulaire de la concession et circuler sous son nom. L'emploi d'autres véhicules, en particulier de véhicules pris à louage, doit être motivé.

3° C'est l'un des caractères de la concession d'être temporaire, car elle porte sur la régale des transports qui est inaliénable par nature. La concession de transport est accordée pour une durée déterminée[3]). Elle est valable, en règle générale, pour cinq ans. De ce fait, le concessionnaire n'est investi de droits et grevé d'obligations que pour une durée déterminée à l'avance. La concession doit, en effet, être suffisamment longue pour permettre au concessionnaire d'amortir son capital et de retirer une certaine rémunération de l'exploitation, mais aussi pour réaliser une stabilisation du nombre des concessionnaires. Des concessions de plus courte durée peuvent toutefois être accordées pour des buts spéciaux.

4° Tandis que la loi sur le partage du trafic tendait à limiter le rayon d'action des véhicules affectés au transport professionnel de marchandise, l'arrêté fédéral consacre le principe que la concession est valable pour tout le territoire suisse[3]). Les transports routiers ne sont, par conséquent, restreints à aucune limite de

---

[1]) Art. 11, 1er al., STA.
[2]) Art. 11, 2e al., STA.
[3]) Art. 18 STA.

distance fixée par une disposition formelle de l'arrêté. Mais la concession est accordée selon les besoins du trafic, compte étant équitablement tenu des possibilités de transport offertes par d'autres entrepreneurs de transports routiers et par les entreprises publiques de transport. Or, considéré sous cet angle, on ne saurait admettre d'emblée que les transports de tout genre, effectués par véhicules automobiles sur toute l'étendue du pays, répondent à une nécessité. C'est pourquoi, si l'arrêté permet à l'autorité concédante d'instituer dans une certaine mesure un régime de collaboration et de partage entre le chemin de fer et l'automobile, il lui confère également le droit et l'obligation de restreindre le rayon de validité de la concession à certains parcours ou certaines régions. Il va sans dire que, sur demande expresse du requérant ou dans les cas spéciaux que l'autorité concédante considère comme justifiés, la concession peut être limitée à une région déterminée à la condition que certains véhicules ne circulent que dans un rayon limité.

5° Le titulaire de la concession n'est admis à utiliser, pour ses transports professionnels, que les véhicules mentionnés sur l'acte de concession. Le nombre et le genre des véhicules sont fixés selon l'étendue, l'espèce et l'importance des transports entrant en considération. Les indications relatives à la nature des véhicules employés figurent sur la carte de transport établie pour chaque véhicule[1]).

6° Enfin, la concession rappelle au concessionnaire, sous forme de clause générale, qu'il est tenu d'observer strictement les dispositions de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 et les prescriptions fédérales en vigueur au moment de l'octroi de la concession, ainsi que celles qui pourraient être édictées ou modifiées par la suite. Un cahier des charges joint généralement à la concession précise les obligations qui lui incombent.

§ 17.

Le contrôle de la concession de transport.

1° La concession confère à l'Etat des droits plus ou moins étendus de contrôle sur l'exploitation. L'article 19 de l'arrêté place les concessionnaires sous la surveillance de l'Office fédéral

[1]) Art. 12, 1er al., STA.

des transports. Afin de mettre l'autorité de surveillance en mesure de veiller à l'application stricte des clauses de la concession et de contrôler si le concessionnaire remplit toujours les conditions auxquelles il a été autorisé à transporter, le concessionnaire est tenu de notifier, à l'autorité concédante, toute modification de l'exploitation ou de la forme juridique de son entreprise. Cette formule générale n'est toutefois pas limitative ou exclusive, car certaines modifications sont soumises à l'approbation préalable de l'autorité concédante, parce qu'elles sortiraient du cadre fondamental de la concession. L'obligation de la notification permet ainsi à l'autorité de surveillance d'examiner si la modification annoncée est sujette à approbation, telle que l'augmentation du parc ou modification importante apportée à la nature des véhicules automobiles et des remorques. De simples changements apportés à l'exploitation d'une entreprise ne sont donc pas sujets à approbation, à moins qu'ils ne se combinent avec des faits qui, eux, y sont soumis. S'il n'en était pas ainsi, on pourrait, par de telles modifications, élargir à volonté le contenu de la concession et aller ainsi à l'encontre des intentions du législateur[1]).

L'Office des transports est donc tenu d'empêcher les modifications qui s'effectueraient au mépris des dispositions de l'arrêté ou des clauses de la concession. Car il est à présumer que la concession en question n'aurait pas été accordée sans les conditions qui y ont été attachées. Si l'autorité de surveillance a un certain droit de regard sur l'exploitation des entreprises, les concessionnaires conservent l'autonomie dans leur gestion et dans l'organisation interne de leur exploitation. Ils continuent à jouir d'une large initiative commerciale.

Lorsque le concessionnaire estime que les mesures prises par le contrôle lui ont porté préjudice, il peut porter sa réclamation, par voie de recours administratif, devant le Département fédéral des postes et des chemins de fer, sauf recours au Conseil fédéral.

2° La surveillance de l'exploitation de la concession est une attribution essentielle de l'autorité concédante. L'Office des transports doit donc veiller à ce que les concessionnaires du transport se conforment aux obligations découlant de la concession. Il est secondé dans sa tâche par l'Association des entrepreneurs de trans-

---

[1]) FF 1937 167.

ports routiers. Au surplus, les cantons, en vertu de leurs pouvoirs de police des routes, sont tenus d'exercer également le contrôle des transports de personnes et de choses par véhicules automobiles sur la voie publique et de prêter leur concours à la découverte et la poursuite des infractions aux dispositions légales et réglementaires [1]). Le contrôle du matériel est du ressort exclusif des autorités cantonales.

3° Pour rendre le contrôle efficace et assurer le respect des clauses de la concession de transport, l'autorité concédante dispose de moyens légaux et notamment de celui de la répression pénale [2]). En effet, c'est à l'Office fédéral des transports seul qu'appartient le droit d'infliger, par voie administrative, des sanctions à ceux qui se rendent coupables d'infractions aux dispositions de l'arrêté fédéral et de ses règlements d'exécution. Les infractions sont passibles d'une amende de mille francs au plus; dans les cas de peu de gravité, elle est de trois cents francs au plus ou peut être remplacée par un avertissement. En cas d'infractions réitérées ou graves et en cas de récidive, l'amende peut être portée à dix mille francs [3]). Ces infractions ont donc le caractère de contraventions, de sorte que l'action pénale se prescrit par six mois [4]). Le recouvrement de l'amende a lieu conformément à l'art. 49 CPS.

Indépendamment de la poursuite pénale, l'autorité concédante peut, en cas d'infractions graves ou répétées aux dispositions d'exécution de l'arrêté, prononcer le retrait de la concession [5]). Cette sanction sévère n'est toutefois infligée que lorsque tous les autres genres de sanctions sont restés sans effet.

Les dispositions pénales de l'arrêté ne s'appliquent pas seulement aux concessionnaires, mais aussi à toute personne qui, sans être au bénéfice d'une concession, effectue des transports soumis à concession ou les fait exécuter par des tiers ou qui, d'une manière générale, prend des dispositions et des arrangements spéciaux pour éluder l'obligation de requérir une concession ou qui prête son concours à une entreprise de ce genre. De ce fait, elles protègent

---

[1]) Art. 38, 2e al., STA.

[2]) Art. 35 STA.

[3]) La condamnation à une amende ne constitue pas, en droit administratif, une res iudicata; elle peut être renouvelée jusqu'à soumission définitive du contrevenant à la décision de l'autorité. Fleiner, Institutionen, p. 219.

[4]) Art. 101 et s. CPS.

[5]) Art. 23, lit. *c*, STA.

en même temps les entreprises concessionnaires régulières contre la concurrence déloyale.

Tandis que celui qui est condamné à l'amende peut demander à être jugé par un tribunal conformément à la loi fédérale sur la procédure pénale, du 15 juin 1934[1]), la décision portant retrait de la concession peut être déférée à la commission des transports[2]).

§ 18.

La fin de la concession de transport.

La concession qui, de sa nature, est temporaire et personnelle, peut prendre fin de différentes façons. Elle peut expirer à l'arrivée du terme de sa durée de validité et par la perte des qualités inhérentes au concessionnaire; elle peut être rachetée par un nouveau concessionnaire; elle peut enfin être résolue par la déchéance du concessionnaire.

1° Expiration. — L'expiration, fin normale de la concession, se produit de plein droit à l'arrivée du terme extinctif. Elle se manifeste également par la disparition des conditions subjectives de l'octroi en ce sens que la concession prend fin par le décès du titulaire et en cas de faillite ou de radiation de la raison sociale dans le registre du commerce[3]). Elle s'éteint également par la renonciation expresse du concessionnaire.

2° Renouvellement. — Après l'expiration de la concession, l'autorité concédante peut choisir entre deux partis: renouveler la concession pour assurer la continuité du service ou ne pas délivrer de nouvelle concession et interrompre ainsi l'exploitation de l'entreprise. En effet, la concession confère à l'entrepreneur simplement le droit d'exercer sa profession aux conditions posées par l'acte de concession et non pas celui d'obtenir une concession. L'autorité concédante peut donc vérifier à nouveau, à chaque renouvellement ou transfert d'une telle concession, si les conditions fixées par l'arrêté fédéral pour l'octroi de cette dernière sont encore remplies et le renouvellement ou le transfert peut être refusé en tout temps s'il s'avère que ces conditions n'ont jamais été ou ne sont plus remplies. Si les conditions de l'octroi sont réalisées, la

[1]) Art. 321 et s. LPP.
[2]) Art. 27 STA.
[3]) Art. 20, 1er al., STA.

concession est renouvelée de plein droit aux conditions antérieures [1]). Mais l'ancien concessionnaire ne jouit d'aucun droit préférentiel.

3° Non-renouvellement. — Lorsqu'une concession n'est pas renouvelée du fait qu'elle ne répond plus à un besoin suffisant ou ensuite de circonstances dont le titulaire n'est pas responsable, le concessionnaire ne doit, en principe, pas subir de perte. Il a droit à une indemnité équitable qui est prélevée sur le fonds d'indemnisation constitué par les concessionnaires et fixée définitivement par la commission des transports [2]). Cependant, si la concession est octroyée à un autre entrepreneur, l'autorité concédante peut prescrire au nouveau concessionnaire de racheter à son prédécesseur, à un prix équitable, les véhicules automobiles et installations affectés au service primitivement concédé [3]).

4° Transfert. — Le concessionnaire ne peut, sans une autorisation formelle et préalable de l'autorité concédante, transférer à un tiers, sous une forme quelconque, tout ou partie des droits et obligations découlant de la concession [4]). Un tel acte est fait intuitu personae, le bénéfice ne peut donc en principe en être cédé à un tiers sans l'approbation du concédant.

En cas de décès du titulaire, de remise d'affaires, de changement de la raison sociale ou par suite d'autres circonstances, la durée de validité de la concession primitive est prolongée au profit des survivants ou ayants cause du titulaire ou de la masse en faillite jusqu'au moment où aura été réglée la demande de nouvelle concession [1]). La procédure à suivre en vue du transfert d'une concession est semblable à celle qui est appliquée pour l'octroi de la concession. Le transfert est en tout cas subordonné à la condition que les parties aient au préalable réglé par contrat définitif les droits et les obligations réciproques. Tant que l'autorité concédante n'a pas donné son consentement, le premier concessionnaire reste seul titulaire de la concession, quels que soient les engagements qu'il ait pu contracter. Il a seul qualité pour requérir le transfert de la concession. Au surplus, la clause de limitation peut être appliquée également aux demandes de transfert de concession.

---

[1]) Art. 20, 2e al., STA.
[2]) Art. 22, 2e al., 34 et 27 STA.
[3]) Art. 22, 1er al., STA.
[4]) Art. 20, 3e al., STA.

5° Révocation et retrait. — Le concessionnaire a un droit acquis à la puissance de sa concession pendant toute la durée du temps pour lequel elle est accordée. Elle ne peut, en principe, être retirée avant l'expiration de sa durée de validité. Néanmoins, l'autorité concédante peut, dans les cas prévus par l'arrêté, retirer la concession au titulaire, sans indemnité, temporairement ou définitivement. C'est en même temps une sanction qui peut être prononcée au cas où le concessionnaire manquerait à certaines obligations essentielles. Le retrait est possible:

a) lorsque les conditions personnelles requises pour l'octroi de la concession cessent d'exister. Elle ne peut toutefois pendant sa durée de validité, être retirée lorsque le besoin du trafic vient à faire défaut. Pour éviter toute spéculation, la concession peut être retirée aussi lorsque le titulaire n'exécute pas, pendant une durée ininterrompue de douze mois au moins, le genre de transport qui est l'objet de la concession;

b) si le titulaire n'a pas acquitté, dans le délai utile, les droits imposés, malgré un avertissement formel;

c) en cas d'infractions graves aux dispositions de l'arrêté et prescriptions d'exécution découlant de l'application du dit arrêté [1]).

Chapitre V.

Les entreprises concessionnaires.

§ 19.

La situation juridique des entreprises concessionnaires.

I. Les droits et obligations des concessionnaires.

La concession de transport place le bénéficiaire dans une situation juridique déterminée. Par l'octroi de la concession, une entreprise devient titulaire de droits précis.

1° Les droits et obligations du concessionnaire sont déterminés en principe par l'arrêté fédéral sur le statut des transports automobiles. Ils sont complétés par des lois et décrets particuliers. L'acte de concession qui les contient implicitement fixe les conditions et charges auxquelles est subordonné au cas particulier

[1]) Art. 20, 2e al., STA.

le droit d'exploiter un service de transport. C'est le droit le plus important découlant de la concession de transport. L'exercice de ce droit est soumis à certaines conditions, mais le concessionnaire a la libre disposition de son entreprise dans le cadre que lui fixe l'autorité concédante. Le droit de transporter conféré par concession est un droit spécial, un droit en quelque sorte acquis. Le bénéficiaire reçoit des garanties qui lui permettent de donner une base sûre à son exploitation. Le concessionnaire doit pouvoir se fier aux clauses de l'acte d'octroi [1]). En effet, les droits concédés au concessionnaire ne peuvent être retirés arbitrairement. Ceux-ci doivent, en cas de retrait en dehors des cas prévus par l'arrêté fédéral, faire l'objet d'un dédommagement intégral. C'est une conséquence de la nature des droits octroyés au concessionnaire.

La concession ne confère aux entreprises aucun droit exclusif d'exploitation, ni d'avantages de droit public. Juridiquement, il n'y a pas de monopole d'entreprise concessionnaire. La concession n'institue aucun droit d'exclusion et de priorité à l'encontre d'entreprises à créer plus tard. Le droit de transporter dépend uniquement d'une autorisation individuelle qui peut être accordée ou refusée par l'autorité concédante suivant les besoins du trafic et les qualités personnelles du requérant, sous réserve de l'intérêt public. Aucune concession ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé des concessions concurrentes.

Exploitées aussi bien par des particuliers que par des sociétés, les entreprises concessionnaires n'ont pas d'autre régime que celui d'une entreprise commerciale de droit privé. Les relations juridiques qui s'établissent entre le concessionnaire et les tiers sont régis uniquement par le droit contractuel libre. En conséquence, les prix de transport perçus par l'entrepreneur constituent une rémunération essentiellement privée, même si les tarifs sont subordonnés à l'approbation de l'autorité. Le concessionnaire est en principe soumis à la législation fiscale au même titre que toute autre entreprise privée. Les litiges résultant des relations entre entrepreneurs et usagers relèvent des tribunaux ordinaires. La concession de transport ne donne pas, comme la concession postale A, un droit spécial à l'utilisation gratuite des routes. Il n'est pas non plus accordé aux concessionnaires un droit d'expropriation en raison même de la nature de l'objet.

[1]) ATF *48* I 206.

2° Le droit conféré par concession a généralement pour corollaire, une obligation d'exploiter. En principe, cette obligation implique, de la part des entreprises concessionnaires, le devoir d'assurer un service régulier et de se pourvoir d'un matériel suffisant pour répondre à tous les besoins du trafic. Or, les transports automobiles sujets à concession dans le sens de l'arrêté fédéral, ne sont pas normalement soumis à l'obligation d'assurer une exploitation permanente, mais l'entreprise concessionnaire peut être tenue aussi, sous réserve d'indemnités, de desservir régulièrement certains parcours lorsque l'exigent les besoins du trafic, notamment ceux de régions et de localités qui ne sont pas desservies par des entreprises publiques de transports [1]). Néanmoins, le titulaire de la concession est tenu, dans une certaine mesure, d'assurer la continuité de son exploitation en ce sens que la concession peut lui être retirée s'il n'exécute pas, pendant une durée ininterrompue de douze mois au moins, le genre de transport qui est l'objet de la concession [2]).

La concession de transport n'impose pas non plus au bénéficiaire l'obligation de transporter incombant à la plupart des services publics. Le concessionnaire n'est donc pas obligé d'effectuer tous les transports qui lui sont demandés.

En revanche, il peut être tenu d'employer des véhicules utilisables par l'armée. Cette mesure de défense nationale doit permettre de doter l'armée d'un parc automobile répondant aux exigences actuelles de la guerre. En outre, le concessionnaire peut être appelé à fournir sur les transports qu'il exécute les indications nécessaires aux enquêtes statistiques que l'autorité jugera utile d'entreprendre en vue de l'élaboration d'une législation future sur les transports routiers [3]).

Actuellement, l'entreprise concessionnaire répond du dommage résultant du fait qu'une personne a été tuée ou blessée ou qu'un dommage matériel a été causé au cours d'un transport conformément aux dispositions de la LA [4]). Cette réglementation n'est toutefois pas satisfaisante étant donné que l'entrepreneur et le détenteur responsable ne sont pas nécessairement la seule et même personne et que la notion d'emploi d'un véhicule n'est pas identique à celle

---

[1]) Art. 15, 2e al., STA.
[2]) Art. 23, lit. *a*, STA.
[3]) Art. 15, 1er al., STA.
[4]) Art. 16 STA.

de transport. Une unification des règles relatives à la responsabilité civile des entreprises concessionnaires serait donc désirable.

L'assurance se règle également d'après les articles 48 et s. LA. Les entreprises de transports automobiles doivent contracter une assurance-responsabilité civile couvrant les risques pour chaque véhicule en service.

Enfin, le concessionnaire est tenu de payer la taxe de concession fixée définitivement par l'autorité concédante sur la base des ordonnances relatives au régime des taxes [1]).

II. Les conditions d'exploitation des entreprises concessionnaires.

1° Nous avons déjà noté précédemment que les transports ferroviaires et les services automobiles libres se trouvaient au point de départ de leur concurrence dans des conditions diverses et inégales d'exploitation, du fait des régimes différents auxquels ils sont soumis. La réalisation d'une politique de transport conduit nécessairement à placer les différents transports dans des conditions similaires de régime. Les conséquences de l'inégalité de leur situation rendent nécessaires cet ajustement. Mais si le trafic moderne appelle l'unification de la législation sur les transports, le droit de transporter par chemin de fer ne saurait être appliqué sans autre aux transports automobiles.

Dès leur création, les chemins de fer ont été l'objet d'un droit de transport uniforme adapté aux besoins de ce trafic. Tandis que le CO réserve expressément ce droit pour les entreprises publiques de transports [2]), des prescriptions relatives au contrat de transport s'appliquent aujourd'hui encore en majeure partie aux transports routiers [3]). Le trafic actuel commande cependant la création de conditions de transport aussi comparables que possible. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a été autorisé, grâce à la concession, à poser un certain nombre de règles qui peuvent s'écarter du principe général du CO pour les transports ordinaires. Il pourra ainsi, en tenant compte de la nature particulière du mode de transport, établir un règlement des transports automobiles fixant des conditions uniformes applicables au transport professionnel de personnes

---

[1]) Ordonnance IV du 30 juillet 1940. RO *56* 1388. Ordonnance n° 1 du DPC du 30 juillet 1940. RO *56* 1392.

[2]) Art. 455 CO.

[3]) Art. 440 et s. et 394 et s. CO.

et de choses et obligatoires pour les parties intéressées au contrat de transport[1]). Celui-ci n'était soumis jusqu'ici à aucune forme particulière. Il devra désormais, pour garantir la bonne exécution de l'ordre de transport et permettre l'établissement de relevés statistiques et la perception du droit de timbre sur les titres en usage dans les transports, être subordonné à l'emploi d'un document de transport sous forme de lettre de voiture. En outre, des dispositions spéciales détermineront les droits et obligations des parties, les genres d'expédition, la responsabilité du voiturier pour des tiers, l'acceptation de mandats de transport, le calcul et le paiement de la rémunération et, enfin, la responsabilité civile pour les personnes et choses transportées ainsi que l'assurance des objets transportés[2]). Dans ces conditions, il sera possible d'imposer aux entreprises concessionnaires certaines obligations qu'elles n'ont pas actuellement et d'exiger d'elles des assurances pour le transport vis-à-vis de l'expéditeur ou vis-à-vis du destinataire. Au surplus, la législation concernant les droits de timbre sur documents de transport sera applicable par analogie aux documents de transport employés dans le trafic professionnel[3]).

2° Pour assurer une concurrence saine et loyale entre les différents moyens de transport et mettre fin, dans l'intérêt de l'économie publique, à la lutte inégale et effrénée des tarifs de tous contre tous, il ne faut pas seulement édicter des prescriptions uniformes sur les transports automobiles professionnels, mais il importe aussi d'établir des tarifs équitables et obligatoires pour tous les intéressés. L'application d'une réglementation tarifaire publique et intangible à toutes les entreprises concessionnaires est, en effet, une des conditions essentielles pour rétablir un équilibre général dans l'industrie des transports routiers.

A cet effet, le Conseil fédéral peut établir des principes généraux pour les tarifs applicables aux transports professionnels automobiles de personnes et de choses et déclarer obligatoires pour tous les intéressés de la même région les tarifs établis par l'Association des entrepreneurs de transports routiers, tarifs qui devront tenir compte des exigences et conditions spéciales des différentes

[1]) Art. 6, 1er al., STA.

[2]) FF 1937 2 171.

[3]) Art. 7 STA. Loi fédérale sur les droits de timbre, du 4 octobre 1917, modifiée par la loi fédérale du 22 décembre 1927 et ordonnance d'exécution du 7 juin 1928.

régions du pays. Ces tarifs devront faire connaître les conditions et les prix de transport et, dans les mêmes conditions, être appliqués uniformément à chacun [1]). Il en résulte qu'aucune taxe non prévue par le tarif ne pourra être perçue si elle n'a pas été formellement approuvée par l'autorité et portée à la connaissance du public. Cette réglementation se rapprochera ainsi de celle qui est appliquée déjà dans les autres entreprises de transports publics [2]).

3° Il est évident que le matériel de transport employé par les entreprises concessionnaires doit, au point de vue du confort, de la sécurité et de la qualité, répondre aux prescriptions d'ordre technique et de police que contient la législation sur la circulation des véhicules automobiles [3]). Il est non moins certain que le personnel de conduite doit offrir aussi toutes les garanties de capacité professionnelle et de moralité. C'est la raison pour laquelle un permis de conduire spécial est nécessaire pour les transports professionnels de personnes et pour la conduite d'automobiles de poids lourd transportant des marchandises [4]). La sécurité de la circulation exige que les conducteurs de ces véhicules soient soumis à des conditions plus sévères que les autres. L'autorité concédante devra donc exiger l'observation de ces prescriptions, car il faut que les entreprises concessionnées par la Confédération — laquelle encourt une certaine responsabilité morale — offrent aux personnes qu'elles transportent le maximum de sécurité possible [5]) et assurent également celle de la voie publique.

C'est encore le même souci qui a inspiré le législateur lorsqu'il a prescrit que les entreprises concessionnaires sont régies par la loi fédérale du 26 septembre 1931 sur le repos hebdomadaire [6]) et par l'ordonnance du 4 décembre 1933 réglant la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles [7]).

4° Le législateur fédéral a voué aussi une attention particulière à la réglementation des conditions de travail des employés

[1]) Art. 8 STA.

[2]) Les dispositions d'exécution à prendre à cet effet n'étaient pas encore arrêtées à fin mai 1943.

[3]) Art. 16 STA. Loi fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles, du 15 mars 1932. RO *48* 525.

[4]) Art. 10 LA.

[5]) Bull stén de l'AF du 18 juin 1930, p. 161.

[6]) RO *50* 465.

[7]) Ordonnance prise en vertu de l'article 17, 3e et 4e al., LA.

des entreprises concessionnaires, réglementation qui revêt sans doute une importance non seulement dans l'intérêt des progrès du droit de travail en soi, mais surtout en raison des effets que peut sortir la stabilisation des conditions de travail et de salaire sur les tarifs dans l'industrie des transports automobiles. C'est ainsi que l'art. 17, 2e alinéa, de l'arrêté pose le principe que le Conseil fédéral encourage (pendant la durée de validité de l'arrêté) la conclusion de contrats collectifs de travail dans le domaine régi par l'arrêté et qu'à cet effet, il pourra, après avoir pris l'avis des associations intéressées et de la commission des transports, édicter des prescriptions relatives à la conclusion et au contenu desdits contrats et au règlement des litiges naissant de leur application. Ces contrats collectifs doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral qui pourra, dans des conditions déterminées, leur donner force obligatoire générale pour tous les intéressés [1]). Les modalités régissant la déclaration de force obligatoire sont fixées actuellement, de façon générale et uniforme, par un arrêté fédéral du 1er octobre 1941 [2]).

En favorisant la conclusion de conventions collectives de travail dans le domaine réglementé par l'arrêté du 30 septembre 1938, l'Etat use d'un instrument propre à faire régner l'ordre et la paix dans l'industrie des transports automobiles.

Dès lors, on peut se demander si les conditions d'exploitation imposées par le STA aux entreprises concessionnaires ne confèrent pas à ces dernières un certain caractère de trafic public. Si l'arrêté tend à rapprocher les régimes respectifs du chemin de fer et de l'automobile, les entreprises concessionnaires demeurent néanmoins des exploitations industrielles à caractère économique essentiellement privé. Les conditions d'exploitation auxquelles le concessionnaire doit être assujetti, ne l'empêcheront pas de poursuivre son propre intérêt. Elles auront simplement pour effet de subordonner son activité à un régime tendant à protéger l'industrie des transports en général.

---

[1]) Art. 17, 3e al., STA.

[2]) Arrêté fédéral permettant de donner force obligatoire générale aux contrats collectifs de travail, du 1er octobre 1941. RO *57* 1141. Règlement d'exécution dudit arrêté du 16 janvier 1942. Ordonnance du DEP du 16 février 1942. FF 1943 [1] 233.

III. Les entreprises de taxis.

L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 régit tous les transports professionnels de personnes au moyen de véhicules automobiles. La nouvelle réglementation s'étend, par conséquent, aussi aux services de taxis proprement dits. Nous examinerons brièvement le régime particulier de ce genre d'exploitation.

1° Dans plusieurs cantons, les services de transport de personnes sont, depuis longtemps déjà, l'objet d'une réglementation communale ou cantonale découlant de la souveraineté cantonale sur les routes et des attributions constitutionnelles en matière de police du commerce. C'est ainsi que certains cantons et communes accordent des concessions (autorisations) pour l'utilisation du domaine public aux fins d'y faire stationner des véhicules automobiles destinés à des courses offertes au public et qu'ils ont édicté à cet effet des prescriptions relatives aux conditions que les véhicules affectés aux transports par taxis et leurs conducteurs doivent remplir en ce qui concerne les caractéristiques, l'état et l'entretien des voitures, le contrôle des courses, les taxes et l'indicateur du tarif, les objets trouvés et l'attitude des chauffeurs envers les passagers[1]). Les prescriptions relatives à la circulation et au stationnement imposent généralement aux concessionnaires l'obligation d'exploiter et dans une certaine mesure celle de transporter[2]). Nous pouvons dès lors considérer comme «taxi» toute voiture automobile pourvue d'un compteur taximètre autorisée par l'autorité communale ou cantonale à stationner sur la voie publique et affectée au transport de voyageurs moyennant rémunération sur le territoire communal ou cantonal, selon tarif admis par l'autorité.

---

[1]) Reglement über den Betrieb von Taxametern in der Stadt Bern, vom 24. April 1913; Dispositions communales concernant le service des taxis sur le territoire de la commune de Lausanne, du 24 mars 1937; Règlement concernant les autos-taxis sur le territoire de la ville et commune de Fribourg, du 14 mai 1929; Règlement concernant les voitures de place de la commune de Neuchâtel, du 3 novembre 1913; Règlement général sur la sécurité et la circulation publiques du canton de Genève, du 8 juillet 1942.

[2]) Reglement der Stadt Bern, art. 15: Die Führer der auf den Standplätzen aufgestellten Motorfahrzeuge haben jedem Fahrbegehren sofort Folge zu leisten; Dispositions communales de Lausanne, art. 20: Le conducteur stationnant sur une place publique avec sa voiture ne peut, sous aucun prétexte, se refuser à partir sur la demande d'un voyageur; Règlement genevois, art. 64: Les voitures de place en station doivent partir à première réquisition d'un voyageur.

La concession communale ou cantonale de taxi est accordée en général si le requérant remplit certaines conditions personnelles, financières et professionnelles. Mais l'octroi de la concession est subordonné souvent à la preuve d'un besoin. La concession est délivrée dans ce cas pour autant seulement qu'il existe des places disponibles sur les emplacements fixés par l'autorité concédante[1]). L'autorité compétente peut, en effet, dans l'intérêt de la circulation ou, si elle ne dispose pas de places suffisantes sur la voie publique, limiter le nombre des concessions. Cette limitation est admissible parce qu'elle a pour but de régler l'usage commun et n'est pas contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie énoncé à l'article 31 de la Constitution fédérale qui ne garantit aux particuliers aucun droit à l'usage des voies et places publiques pour des buts industriels[2]). Le stationnement de voitures utilisées par leur propriétaire pour le transport du public moyennant rémunération constitue une utilisation exceptionnelle, parce que la voie publique devient le siège d'une entreprise commerciale. En tant qu'autorité de police, l'administration peut incontestablement établir une réglementation spéciale pour la circulation de ces automobiles de transport et, d'autre part, en tant que propriétaire du domaine, elle peut limiter les entreprises privées de transport aux parties de la voie publique qu'elle juge utile de réserver au stationnement des taxis.

2° Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté sur le statut des transports automobiles, les concessions pour l'exécution de transports au moyen de taxis doivent être accordées sur la base des dispositions du droit fédéral. La réglementation fédérale n'a trait toutefois qu'à l'octroi de la concession pour l'exécution de transports professionnels de personnes. Elle ne touche pas les dispositions sur l'industrie des taxis, édictées par les cantons ou par les communes en vertu du droit cantonal, pourvu que ces prescriptions dérivent de la souveraineté sur les routes réservée à ces autorités et de la police de la circulation et du commerce. L'arrêté fédéral réserve expressément les droits des cantons, communes et corporations

---

[1]) Dispositions communales de Lausanne, art. 10: La Municipalité peut... limiter le nombre des concessions. Règlement genevois, art. 48: L'autorisation peut être délivrée, mais pour autant seulement qu'il existe des places disponibles sur les emplacements fixés par le Département.

[2]) ATF *52*[1] 80; *53*[1] 18; *58*[1] 299.

publiques découlant de leur souveraineté sur les routes[1]) ainsi que les dispositions de la législation fédérale sur la circulation des véhicules automobiles. Les cantons et les communes possèdent donc, comme par le passé, le droit de subordonner à des conditions et à des autorisations l'utilisation du domaine public pour le stationnement de véhicules automobiles, d'édicter des prescriptions sur l'état et l'entretien des véhicules employés comme taxis, sur les conditions personnelles à imposer aux conducteurs de taxis, sur les tarifs et les compteurs, etc. Le statut des transports automobiles de la Confédération laisse ainsi aux cantons et aux communes les attributions qu'ils possèdent déjà comme détenteurs de la souveraineté sur les routes, de la police de la circulation et de la police du commerce et de l'industrie, en vertu de la législation fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles et de l'article 31, lit. *d* et *e*, de la Constitution fédérale. En revanche, sous l'empire du nouveau droit fédéral, les cantons et les communes ne peuvent, dans l'exercice des droits qui leur sont réservés, édicter des prescriptions contraires au droit fédéral.

3° Considérant les attributions de police restant aux cantons en matière d'industrie des taxis, la question s'est posée de savoir s'il y avait lieu de déléguer aux cantons ou, avec l'assentiment de ceux-ci, à des communes, l'application des dispositions fédérales relatives à l'octroi de la concession fédérale pour les voitures de place, ainsi que le permet l'article 38, 1er alinéa, STA. Consultés à ce sujet, les représentants des cantons et des communes se sont prononcés en majorité contre une délégation d'attributions. Par conséquent, l'Office fédéral des transports accorde les concessions aussi aux entreprises de taxis en vertu du droit fédéral. D'où la nécessité d'une étroite collaboration entre autorités fédérales et cantonales pour mettre en harmonie la réglementation de l'industrie des transports automobiles voulue par le législateur fédéral et les intérêts publics des cantons et des communes dans la mesure où cette industrie est réglementée par leurs prescriptions de police en matière de circulation ou de commerce. Ce concours est assuré en pratique par une procédure suivant laquelle les cantons et les communes sont invités à donner leur avis sur les demandes de concession. Grâce à leurs connaissances des circonstances locales, ces autorités sont en mesure de compléter utilement la documen-

[1]) Art. 29 STA.

tation de l'autorité concédante. Il faut donc combiner la concession fédérale avec l'autorisation de stationnement accordée par les cantons ou les communes, car la Confédération n'octroie en principe aucune concession à une entreprise bénéficiant d'une autorisation de la police locale pour faire stationner ses véhicules sur la voie publique, sans avoir consulté au préalable le canton ou la commune. D'autre part, aucun service de taxi ne peut désormais être autorisé par les cantons et les communes sans l'octroi préalable d'une concession fédérale, même si les conducteurs et les véhicules remplissent toutes les conditions requises par les prescriptions cantonales ou communales. Les concessions accordées par les cantons et les communes ne peuvent l'être en tout cas que sous réserve des dispositions de l'arrêté fédéral. Ces concessions ne peuvent donc plus avoir pour objet l'exercice de l'activité commerciale et industrielle comme telle, mais doivent se borner à l'octroi des droits qui appartiennent aux cantons et aux communes en vertu de leur souveraineté sur les routes et de la police de circulation, de la police sanitaire, des mœurs et du commerce.

Chapitre VI.

L'organisation de l'industrie des transports automobiles.

§ 20.

L'Association des entrepreneurs de transports routiers.

1° Dans son message à l'Assemblée fédérale relatif au projet d'arrêté sur le statut des transports automobiles, le Conseil fédéral faisait observer qu'il manquait à l'industrie des transports automobiles une association unique qui, de par sa nature et son importance, fût capable de représenter ses membres et de défendre leurs intérêts envers les autorités, les entreprises publiques de transport et les tiers et qu'une collaboration des autorités, avec une représentation attitrée de l'industrie des transports automobiles sous la forme d'organisme central reconnu par la loi et sujet de droits et obligations, était indispensable pour l'application de la nouvelle réglementation[1]).

[1]) FF 1937 [2] 181.

L'article 10 tel qu'il est conçu dans l'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 prévoit en effet la création d'une Association centrale des entrepreneurs de transports concessionnaires, soumise au contrôle du Conseil fédéral. Cependant, cette disposition n'a pas un caractère impératif et laisse la possibilité aux intéressés de se grouper volontairement et de leur propre initiative. Jusqu'à la création d'une association rendue obligatoire par la loi, le Conseil fédéral peut en conférer les attributions aux associations professionnelles de transports automobiles déjà existantes ou à une fiduciaire créée par elles[1]). L'arrêté encourage ainsi l'industrie des transports à s'organiser elle-même, tout en lui permettant de choisir une forme d'organisation garantissant suffisamment l'exercice de ses fonctions.

Lors de l'élaboration de l'arrêté déjà, les associations intéressées au transport automobile se sont efforcées de créer une association supérieure et fondèrent le 25 novembre 1938 l'Association pour la fiduciaire de l'industrie des transports automobiles (TAG). Par les nouveaux statuts que l'assemblée des délégués adopta le 25 novembre 1941, l'association s'est donnée l'organisation qui lui est nécessaire pour représenter envers l'autorité chargée de l'application de l'arrêté, l'organe central supérieur des titulaires de concessions de transport et pour s'occuper des tâches que le législateur a prévu de lui confier dans l'application de l'arrêté. Toutefois, l'association ne pouvait être reconnue en qualité d'organe central supérieur que si l'approbation prévue par la loi pouvait lui être accordée. Or, la reconnaissance d'une organisation de l'industrie des transports automobiles, créée par les intéressés eux-mêmes, était subordonnée à la condition que, d'une part, cette organisation constitue une corporation conformément aux dispositions du droit civil et qu'elle groupe un nombre suffisant de transporteurs soumis à l'arrêté, de manière que l'association apparaisse comme le représentant attitré des intérêts de cette branche et offre à l'autorité la garantie que les mesures d'exécution prises par elle peuvent être appliquées à l'aide de cette organisation et que, d'autre part, le statut de cette association limite dans une mesure suffisante son autonomie de droit privé afin d'assurer à l'autorité l'intervention et le contrôle nécessaires.

C'est le 14 août 1942 que l'Association pour la fiduciaire de l'industrie des transports automobiles a été reconnue par le Conseil

[1]) Art. 10, 3e al., STA.

fédéral comme société centrale dans le sens de l'article 10 de l'arrêté, sous l'approbation des statuts. L'approbation ayant pour effet de soumettre la TAG à la surveillance du Conseil fédéral, cette surveillance a été conférée aux DPC[1]). L'association constitue désormais, dans le cadre des entrepreneurs de transports routiers et de leurs organisations professionnelles, l'organe central unique chargé de défendre les intérêts des concessionnaires à l'égard des autorités et des tiers et de préparer les décisions soumises à l'approbation de l'autorité et ayant force obligatoire à l'égard de tous les entrepreneurs de transports. Elle est appelée aussi, en qualité de fiduciaire, à exercer des fonctions de droit public dans la mesure où lui seront confiées des tâches d'exécution qui, normalement, ressortiraient à une autorité[2]).

Dans sa forme actuelle, la TAG tient donc lieu de l'association obligatoire de tous les titulaires de concessions de transport prévue par le législateur. En renonçant à grouper les entrepreneurs de transports automobiles soumis à concession en association obligatoire, l'autorité s'est inspirée de principes essentiellement suisses et a favorisé la création d'une organisation juridique susceptible d'intéresser les participants à l'application de l'arrêté, tout en leur faisant assumer une partie de la responsabilité de la législation qu'ils ont proposée eux-mêmes. Cette manière de procéder garantit en même temps à chaque entrepreneur de transports soumis à concession, la liberté de s'affilier, selon ses intérêts professionnels particuliers, à une ou plusieurs associations professionnelles existantes. En revanche, les associations professionnelles sont tenues d'accepter dans leur sein les titulaires de concessions de transport qui en font la demande et qui remplissent les conditions des statuts d'association respectifs. En outre, les associations membres doivent s'engager, par tous les moyens dont elles disposent, à aider l'organisme central et les institutions créées par lui, dans l'application des mesures relatives à l'exécution de l'arrêté[3]).

2° Quant à la forme juridique de cet organisme représentatif unique, l'article premier de ses statuts dispose que les associations et groupements professionnels de la branche des transports automobiles constituent une association au sens de l'article 60 et s.

---

[1]) Procès-verbal de la séance du CF du 14 août 1942.
[2]) Art. 27 des statuts de la TAG.
[3]) Art. 21, 1er et 2e al., des statuts de la TAG.

CCS[1]). Il s'agit donc d'une organisation corporative, réalisée sur la base du droit d'association privé, comportant l'adhésion collective à l'association centrale de sociétés professionnelles intéressées aux transports automobiles et impliquant en même temps une affiliation individuelle des entrepreneurs de transports. Ne peuvent dès lors être membres de la TAG que les associations professionnelles et les groupements de l'industrie des transports automobiles ayant la personnalité juridique[2]). En effet, l'affiliation de l'entrepreneur de transport à la TAG en qualité de membre individuel n'est pas prévue par les statuts actuellement en vigueur. Il s'ensuit que le concessionnaire ne peut faire valoir ses intérêts et participer à l'élaboration des décisions de la TAG qu'en s'affiliant à l'une des associations membres de cet organe. D'ailleurs, les relations entre la TAG et les concessionnaires se font, en règle générale, par la voie des associations membres respectives, mais la TAG est toutefois autorisée à traiter directement avec les concessionnaires[3]).

Si les associations membres ont l'obligation d'accepter les titulaires de concessions de transport, ces derniers ne sont cependant pas tenus de s'affilier à l'une de ces associations. Faut-il en conclure que les concessionnaires ne faisant partie d'aucune association ne seront pas touchés par les décisions de l'association centrale ayant force obligatoire et qu'ils pourraient ainsi compromettre l'application générale de l'arrêté ? Tel n'est pas le cas, car les décisions et dispositions prises en vertu d'un mandat de droit public et approuvées par le Conseil fédéral seront obligatoires à

---

[1]) Les associations membres de la TAG sont actuellement les suivantes:
A. G. V. S., Union des garagistes suisses, Berne;
ASPA, Association suisse des propriétaires d'autocamions, Berne;
Association des camionneurs officiels des CFF, Lausanne;
Association des expéditeurs par camions, Bâle;
Association suisse des propriétaires d'autocars, Berne;
Association suisse des propriétaires de tracteurs agricoles, Lucerne;
Association suisse des voituriers, propriétaires de chevaux et expéditeurs, Zurich;
Autovia, Union des camionneurs et des autotaxis, Zurich;
C. V. S. M., Association générale des entreprises suisses de déménagements, Bâle;
F. C. T. A., Fédération suisse des ouvriers du commerce, des transports et de l'alimentation, Zurich;
SKAG, Union suisse d'autotransports concessionnés, Heiligenschwendi;
Société suisse des concessionnaires d'autotaxis, Berne.

[2]) Art. 4 statuts de la TAG.

[3]) Art. 21, 3e al., statuts de la TAG.

l'égard de tous les concessionnaires. En outre, les tarifs approuvés par le Conseil fédéral s'appliqueront également à tous les intéressés de la même région, même s'ils ne font partie d'aucune association membre de la TAG[1]). Par ailleurs, bien que l'association centrale actuelle exerce ses fonctions sur la base d'une coordination volontaire des associations professionnelles et, partant, des concessionnaires qui leur sont affiliés, il n'en reste pas moins que l'arrêté donne au Conseil fédéral le pouvoir d'obliger en tout temps les titulaires de concessions de transport à faire partie, bon gré mal gré, d'un organisme représentatif unique.

3° L'organisation de la TAG est fixée par ses statuts qui contiennent les dispositions nécessaires sur le but, les ressources et l'organisation de l'association[2]). L'organe suprême est l'assemblée des délégués qui décide en particulier de toutes les questions importantes en rapport avec l'application de l'arrêté. C'est dans son sein que les associations membres exercent leur droit de vote, fixé d'après le nombre de leurs membres concessionnaires et d'après le nombre de véhicules affectés par eux au trafic professionnel. Elle comprend en outre un conseil d'administration qui a qualité d'organe exécutif et dont les titulaires représentent la plupart des associations membres et les divers genres de transports. Le secrétariat est géré par un directeur nommé par le conseil d'administration.

Les attributions de l'association centrale sont limitées par ses statuts à celles qui sont en rapport avec l'application de l'arrêté fédéral et le développement de cette législation. En qualité d'organe mixte, cette association a pour but de sauvegarder les intérêts généraux de l'industrie des transports automobiles. Elle se place, auprès des autorités compétentes, comme administration indépendante aussi étendue que possible en matière d'exécution de l'arrêté. Comme organe central de l'industrie des transports automobiles au sens de l'article 10 STA, elle collabore à l'application de l'arrêté de la manière prévue dans celui-ci[3]). A cet égard, elle a aussi une fonction consultative en ce sens que le Conseil fédéral peut recourir à l'association en vue de l'établissement des dispositions d'exécution et de l'application de l'arrêté[4]).

[1]) Art. 8 STA.

[2]) Statuts de l'Association pour la fiduciaire de l'industrie des transports automobiles (TAG), du 25 novembre 1941.

[3]) Art. 2 statuts de la TAG.

[4]) Art. 10, 2e al., STA.

Enfin, le but de la TAG est un but de surveillance. Il s'agit d'exercer les fonctions de contrôle nécessaires à l'exécution de la nouvelle réglementation tout en déchargeant l'autorité de certains travaux d'application. Une délégation d'attributions officielles à un organisme tel que celui que nous venons d'analyser, est subordonnée toutefois à la création d'une fiduciaire[1]), instituée à côté de la TAG[2]). Cette institution particulière impliquant nécessairement l'idée de confiance, est appelée en effet à recevoir des tâches et des compétences qui, dans le cadre de l'application de l'arrêté, appartiennent à une autorité[3]). Aussi est-elle soumise à la surveillance commune du Conseil fédéral et de la TAG et responsable, dans l'exercice de son mandat, exclusivement envers le Conseil fédéral[4]). Elle est tenue dans son activité de se soumettre aux instructions de l'autorité. Elle exerce ainsi des fonctions de droit public, mais elle est dépourvue de l'autonomie administrative. Ses décisions, qui sont obligatoires pour tous les intéressés, sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral qui en surveille aussi l'exécution. Elle se trouve à son égard dans un rapport de subordination.

Faut-il la considérer dès lors comme un organe de la Confédération, puisqu'elle agit sur les instructions d'un organe administratif de la Confédération et remplit des tâches qui lui sont fixées par le droit fédéral? Cella ne suffit manifestement pas à lui conférer le caractère d'organe de la Confédération. Cette qualité n'appartient qu'à l'Office fédéral des transports et à ses services subordonnés.

La fiduciaire de la TAG constitue donc une organisation de droit public organisée corporativement, mais dépourvue de personnalité juridique. Elle n'agit qu'en exécution de prescriptions et d'instructions des organes de la Confédération. La TAG n'a, en qualité de fiduciaire, qu'un rôle d'agent d'exécution.

On pourrait être porté à croire que l'association des entrepreneurs de transports routiers ci-dessus analysée contient en elle toute une organisation corporative de l'industrie des transports

---

[1]) Le mot «fiduciaire» a ici le sens très étendu qu'il a pris dans le langage courant du public et le monde des affaires et n'est pas identique à celui du mot fiducie. ATF *64*[1] 338 et s.; *68*[1] 118 et s.; Z *79* 113 et s.

[2]) Art. 2, 3e al., statuts de la TAG.

[3]) Art. 27, 1er al., statuts de la TAG.

[4]) Art. 27, 1er et 4e al., statuts de la TAG.

[5]) FF 1937[2] 187.

automobiles. Toutefois, l'organisme représentatif qu'est la TAG n'a, en fait, pas d'autre but que l'administration autonome d'une industrie sujette à concession dans l'intérêt de l'économie publique. En facilitant l'organisation de cette industrie, l'Etat s'efforce de s'assurer la collaboration de l'économie privée par le truchement de ses associations propres. Il importe en effet que les groupements économiques se considèrent comme les collaborateurs de l'Etat, qui leur confiera volontiers les missions qu'ils peuvent remplir au profit de la collectivité[1]).

Chapitre VII.

La commission des transports.

§ 21.

Le statut juridique et les attributions de la commission des transports.

1° L'exécution d'un acte législatif jetant les bases d'un régime nouveau dans le domaine des transports automobiles soulève nécessairement des problèmes à la fois délicats et difficiles. Il est donc nécessaire qu'un organisme consultatif participe à l'activité de l'autorité exécutive. C'est la raison pour laquelle l'arrêté fédéral prévoit l'institution d'une commission d'experts représentant les éléments les plus divers de l'économie et des transports[2]).

Nommée par le Département fédéral des postes et des chemins de fer pour une période administrative de trois ans, la commission des transports se compose de 17 membres au plus, avec les suppléants nécessaires et compte des représentants des principaux groupements économiques du pays, de l'industrie des transports auto-

[1]) L'art. 32, 3e al., de l'arrêté fédéral du 21 septembre 1939 concernant la revision des articles économiques de la Constitution fédérale prévoit également que les organisations qui groupent les diverses branches économiques en associations nationales, doivent être consultées avant l'élaboration des lois d'exécution et que les organisations compétentes de l'économie peuvent être appelées à collaborer à leur application.

[2]) Art. 25 STA.

mobiles et des entreprises publiques de transport[1]). Des experts spécialistes adjoints à la commission, à titre permanent ou temporaire, assistent aux séances avec voix consultative. Il en est de même des représentants de l'Office fédéral des transports. Le DPC pourvoit aux besoins du secrétariat. La commission adresse chaque année au Conseil fédéral un rapport sur son activité.

2° Les tâches de la commission des transports sont extrêmement variées. Elle sont déterminées par les articles 26 à 28 de l'arrêté.

La commission est appelée avant tout à donner au Conseil fédéral son avis sur toutes les questions d'exécution et de principe en rapport avec l'application de l'arrêté. Elle doit donner aussi son préavis sur les statuts, décisions, tarifs et conventions soumis par l'Association des entrepreneurs de transports routiers à l'approbation du Conseil fédéral. D'autre part, la commission est chargée d'étudier les conditions techniques et économiques d'une future réglementation des transports et d'une coordination rationnelle de tous les moyens de transport en Suisse et de proposer à cet effet au Conseil fédéral des mesures appropriées. La commission des transports peut ainsi exercer une influence considérable sur l'élaboration de la législation définitive. Enfin, la commission a qualité d'autorité de recours et fixe en dernier ressort le montant des indemnités à verser, dans les cas prévus par l'arrêté, aux entrepreneurs de transports qui n'obtiennent pas de concession.

3° Par sa composition et ses attributions, la commission des transports est une commission fédérale extra-parlementaire à caractère consultatif et de recours. En tant que commission de recours,

---

[1]) O I du 30 juillet 1940 relative à l'organisation de la commission des transports, RO *56* 1372. Sont représentés actuellement dans ladite commission:
le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie;
l'Union suisse des arts et métiers;
l'Union suisse des paysans;
l'Union syndicale suisse;
l'Association pour la Fiduciaire de l'industrie des transports automobiles;
les Chemins de fer fédéraux;
l'Union d'entreprises suisses de transport;
le Département militaire fédéral;
la Fédération suisse des ouvriers du commerce, des transports et de l'alimentation;
la Fédération suisse des ouvriers chrétiens-sociaux.

elle est assimilable à un tribunal administratif spécial de la Confédération. Elle constitue une autorité au sens large.

Ses membres ne sont pas des fonctionnaires au sens de la loi sur le statut des fonctionnaires[1]), mais doivent être considérés comme des personnes soumises au droit public de la Confédération parce que leur rapport avec l'Etat qui les a nommés a son fondement dans le droit public[2]). Ils sont investis en quelque sorte d'un mandat public. Etant assimilables à des fonctionnaires de la Confédération au sens large, les membres de la commission ont l'obligation de remplir consciencicusement les tâches déterminées qui leur sont confiées. Ils sont tenus également au secret sur tout ce qu'ils apprennent par le fait de leurs fonctions et sont soumis, dans l'exercice de celles-ci, à la législation sur la responsabilité des autorités et fonctionnaires de la Confédération[3]) [4]). Il est évident que certaines révélations peuvent être de nature à porter préjudice soit à l'Etat dont ils sont les mandataires, soit aux intérêts particuliers des citoyens. C'est la raison pour laquelle les membres de la commission des transports sont personnellement tenus des dommages qu'ils causent envers les tiers dans l'exercice de leurs fonctions et envers la Confédération de la manière dont ils remplissent leur fonction.

Chapitre VIII.

Le régime transitoire.

§ 22.

Les transports durant la période transitoire.

1° En réglementant les transports automobiles, le législateur devait-il se garder de toucher à tout ce qui a été créé avant son intervention et ne disposer que pour l'avenir ? Il ne saurait être contesté que l'intervention désirée du législateur perdrait toute sa portée si elle ne devait pas être assortie d'effets rétroactifs.

---

[1]) Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, du 30 juin 1927.
[2]) Art. 1er, 3, 7, 8, 10 O I.
[3]) Art. 3 O I.
[4]) Loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, du 9 décembre 1850, RO *2* 145.

Depuis quelque 10 ou 20 ans, l'industrie des transports a pris un essor si brusque et si complet qu'il n'est pas téméraire de penser que le point de satiété soit atteint. Dès lors une disposition législative limitée à l'avenir n'aurait pas les effets recherchés. Il est donc nécessaire que la nouvelle réglementation s'impose aux entreprises existantes comme aux entreprises à venir. C'est la raison pour laquelle le transport professionnel de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles a été soumis aux dispositions de l'arrêté dès leur mise en vigueur.

Cependant, pour faciliter l'application du nouveau régime et permettre aux entreprises de transports de s'adapter à la réglementation, le législateur a prévu un régime transitoire, fixant les mesures à observer jusqu'à l'octroi des concessions définitives. Elles garantissent à tous les entrepreneurs de transports routiers qui, lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté (15 août 1940) se livraient au transport professionnel de personnes ou de choses, le droit de continuer à exploiter leur entreprise jusqu'au règlement de leur demande de concession[1]). Ils reçoivent à cet effet les permis de transport nécessaires attestant leur droit, durant la période transitoire, d'exécuter des transports de ce genre au moyen des véhicules automobiles employés dans l'entreprise au moment de l'introduction de l'arrêté. Ce droit implique nécessairement pour l'entrepreneur qui exploitait jusqu'ici un service de transport, l'obligation de présenter une demande de concession[2]). Il en est sans doute de même de celui qui, postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté, veut effectuer des transports professionnels, mais il est tenu d'annoncer au préalable son exploitation à l'autorité concédante[3]).

A cette formalité de la déclaration, s'ajoute l'interdiction de créer tout nouveau service de transport. L'arrêté prohibe en effet toute création de services nouveaux avant l'octroi d'une concession de transport[4]). Cette mesure se justifiait notamment pour établir une base fixe de discussions. Il est sans doute nécessaire de connaître leur consistance ainsi que le nombre de véhicules dont les transporteurs routiers disposent. Il fallait les

---

[1]) Art. 31, 1er al., STA.
[2]) Art. 6, 1er al., O III.
[3]) Art. 30, 2e al., STA, 31 O III.
[4]) Art. 31 O III.

fixer dans le temps afin d'éviter une variation trop grande des données sur lesquelles les discussions allaient reposer.

Cette interdiction doit être interprétée dans un sens très large. Ainsi, tout supplément de service, tout accroissement de l'intensité d'un service existant doit être assimilé à la création d'un service nouveau. Cette disposition a pour effet d'arrêter le développement irrationnel des transports routiers et, partant, de maintenir en quelque sorte le statu quo dans le trafic professionnel. Aussi, l'autorité concédante est-elle tenue d'empêcher les ouvertures et les agrandissements qui s'effectueraient au mépris des dispositions de l'arrêté fédéral ou des conditions attachées à l'autorisation provisoire; elle doit fermer ou ramener à leur état antérieur les services ainsi ouverts ou agrandis en contravention aux prescriptions [1]).

Toutefois, la situation présente, quoique répondant déjà à de nombreux besoins, ne les satisfait pas tous. Une extension de la demande peut se produire qui justifie la création de nouveaux services de transport. Des changements, des augmentations peuvent être assez urgents. D'où la faculté pour l'autorité concédante d'autoriser des dérogations, en particulier lorsque les besoins du trafic d'une région ne peuvent être satisfaits par les anciens entrepreneurs du genre de transport correspondant [2]). Cette exception se justifie par le souci qu'a l'autorité concédante de satisfaire partout et en tout temps les besoins légitimes de la population.

Pour le surplus, les prescriptions du STA et les règlements d'exécution sont, sauf disposition contraire du Conseil fédéral, également applicables durant la période transitoire.

2° Il convenait, eu égard à la nécessité d'assainir le trafic routier, d'accorder un certain droit de priorité et de préférence aux anciennes entreprises de transport. L'arrêté fédéral confère cette qualité à toutes les entreprises qui exerçaient leur industrie exclusivement avant le 1er janvier 1937 déjà [3]). Il en résulte que leurs demandes de concession doivent être réglées avant celles des entreprises qui n'assurent ce genre de trafic que depuis cette date, puisque l'autorité concédante n'est pas autorisée, sauf exception dûment justifiée, à accorder des concessions aux autres requérants

---

[1]) Art. 35 STA, 36 O III.
[2]) Art. 34, 2e al., O III.
[3]) Art. 31, 2e al., STA.

tant que des concessions n'auront pas été octroyées à tous les entrepreneurs de transport qui, déjà avant le 1er janvier 1937, se livraient exclusivement au transport professionnel et qui remplissent les conditions requises[1]). Mais cela signifie aussi que des concessions pourront être refusées aux entreprises fondées après le 1er janvier 1937, s'il s'avère que les anciens entrepreneurs sont encore trop nombreux pour réaliser l'assainissement désiré[2]). D'ailleurs, la qualité d'ancienne entreprise ne pourra être attribuée à un service de transport que dans la mesure où sa structure économique et matérielle correspond à celle qu'il présentait en réalité le 1er janvier 1937. En effet, toute modification importante ou agrandissement de l'exploitation, opéré depuis cette date, devrait être assimilé à la création d'une nouvelle entreprise qui, aux termes de l'arrêté, ne jouit pas de la même faveur. Cette règle n'est toutefois pas absolue, car l'autorité concédante peut, en outre, assimiler aux anciens entrepreneurs les entreprises qui, après le 1er janvier 1937 seulement, sont nées, par suite de succession, de fusion ou, dans certains cas admis par la pratique, de transformation d'entreprises existant déjà avant cette date[3]).

Au surplus, le Conseil fédéral est autorisé à arrêter d'autres dispositions transitoires, en tant que cela est nécessaire pour permettre à l'industrie des transports automobiles de s'adapter au nouveau régime et pour atténuer certaines rigueurs injustifiées.

3o Parmi les privilèges accordés aux anciens entrepreneurs, il faut citer encore celui qui leur confère le droit à une indemnité en tant qu'ils n'obtiennent pas de concession alors qu'ils rempliraient les conditions nécessaires[4]). Comme le droit d'accorder une concession implique aussi celui de la refuser, des circonstances particulières peuvent sans doute engager l'autorité concédante à ne pas octroyer de concession même si le requérant n'en est pas responsable. Le législateur a évidemment le droit, lorsque l'intérêt public l'exige, de prendre une disposition qui rétroagisse dans le temps, porterait-elle atteinte à des droits acquis. Et aucune demande en indemnité ne serait recevable de la part des entrepreneurs atteints, car une disposition de loi ne saurait jamais, sauf prévi-

[1]) Art. 34, 1er al., O III.
[2]) FF 1937 2 188.
[3]) Art. 34, 3e al., O III.
[4]) Art. 33 STA.

sion formelle de celle-ci, ouvrir un droit à indemnité. L'octroi d'une indemnité paraît pourtant justifié dès que la Confédération limite l'exercice d'une industrie qu'elle avait, jusqu'ici, autorisée sans restrictions. C'est en vertu de cette considération que le législateur a jugé opportun de dédommager équitablement les entrepreneurs qui se trouveront lésés par l'intervention de l'Etat et, de ce fait, subiront des pertes matérielles en cas de refus de la concession. Ce droit à indemnité est toutefois limité aux anciens entrepreneurs, de sorte que celui qui n'exploite son entreprise de transport que depuis le 1er janvier 1937, a non seulement moins de chances d'obtenir la concession, mais en cas de refus, il ne pourra prétendre à aucune indemnité[1]).

Quant à celle que l'arrêté accorde à l'ancien entrepreneur, elle ne consiste qu'en une indemnisation équitable du requérant pour le dommage subi. Cette indemnité ne saurait être identique aux dommages-intérêts prévus par le CO ni même à une indemnité pleine et entière au sens de la loi sur l'expropriation. Il faudra néanmoins déterminer le dommage en appréciant toutes les circonstances. D'ailleurs, la preuve du dommage incombe au requérant. L'indemnité est fixée définitivement par la commission des transports dont le prononcé a force de chose jugée[2]).

Les ressources nécessaires au versement des indemnités prévues en cas de refus de la concession à un ancien entrepreneur conformément à l'article 33 ou de non-renouvellement de la concession dans le sens de l'article 22 de l'arrêté, sont assurées par les concessionnaires eux-mêmes ou, durant la période transitoire, par les titulaires de permis provisoires qui alimentent un fonds spécial d'indemnisation en versant régulièrement des contributions ne devant pas excéder deux cents francs par an et par véhicule automobile employé dans l'entreprise[3]), d'une part, et par le versement extraordinaire au fonds en question de la moitié du produit des amendes infligées en application des dispositions pénales, d'autre part[4]).

---

[1]) FF 1937 2 189.
[2]) Art. 27 STA.
[3]) Art. 34 STA.
[4]) Art. 35, 6e al., STA.

Chapitre IX.

Les voies de recours.

§ 23.

Les différents cas de recours.

Il est possible, et même probable, que les personnes intéressées aux décisions de l'autorité concédante se jugent lésées, soit par l'ensemble des mesures prises, soit par quelques-unes d'entre elles. Dans cette éventualité, seront-elles désarmées ? Différents recours sont à la disposition des intéressés. Nous étudierons successivement les divers recours possibles.

I. Le recours à la commission des transports.

1° L'arrêté fédéral du 30 septembre 1938 prévoit une procédure particulière de recours contre certaines décisions de l'autorité concédante. Aux termes de l'article 24, 1er alinéa, STA et 1er O II, toute décision rendue par l'Office fédéral des transports sur l'octroi, le refus, le non-renouvellement et le retrait d'une concession pour les transports professionnels peut être l'objet d'un recours à la commission des transports [1]). Le législateur avait voulu ainsi confier la décision à une autorité indépendante qui n'eût participé en aucune manière à l'octroi de la concession et qui groupât des experts des associations économiques et professionnelles intéressées à la nouvelle réglementation des transports routiers [2]). Cette autorité est précisément la commission des transports prévue à l'article 25 STA.

2° Le droit de recours appartient à celui qui est intéressé, comme partie, à la décision attaquée [3]). En conséquence, sont qualifiés pour recourir, d'une part, l'entrepreneur de transports qui est immédiatement frappé par la décision de l'autorité concédante et, d'autre part, l'opposant qui prouve y avoir un intérêt, c'est-à-dire celui qui a formé dûment opposition auprès de l'autorité concédante contre l'octroi de la concession. Il faut donc que le recourant ait défendu lui-même ses droits dans la procédure rela-

[1]) Ce droit de recours ne s'applique pas à la décision de l'autorité concédante sur le refus d'une concession à une entreprise créée après le 1er janvier 1937 tant que les concessions n'ont pas été octroyées aux anciens entrepreneurs. Art. 31, 2e al., STA.

[2]) FF 1937 198.

[3]) Art. 24, 2e al., STA, 2 O II.

tive à l'octroi, au refus, au renouvellement ou au retrait de la concession.

3° Au point de vue de la forme, la procédure de recours se règle selon l'Ordonnance II du 30 juillet 1940[1]). La déclaration de recours doit être adressée par écrit en deux exemplaires à la commission des transports par l'entremise du DPC, dans les quatorze jours dès la notification de la décision. Sauf décision contraire de la commission, le recours contre le retrait ou le non-renouvellement d'une concession a effet suspensif.

L'instruction devant l'autorité de recours a lieu en général par mémoires. Si les circonstances le justifient, les parties et les experts peuvent être invités à assister aux délibérations. Celles-ci ne sont pas publiques.

4° Nous savons que l'autorité concédante décide selon sa propre appréciation. Il appartient dès lors à la commission des transports de rechercher si la décision attaquée est arbitraire ou si elle n'est pas appropriée aux circonstances.

Le prononcé de la commission est définitif et exécutoire[2]). Il équivaut à un jugement passé en force de chose jugée. Aucun recours n'est ouvert contre le prononcé de la commission qui juge souverainement. Elle est uniquement liée par les décisions du Conseil fédéral touchant la défense des intérêts publics de la Confédération et des cantons[3]). Le prononcé de la commission annule ou confirme la décision attaquée. S'il l'annule, l'affaire est renvoyée à l'autorité concédante pour être jugée au sens des motifs retenus dans le prononcé. Ce dernier est exécuté par le DPC.

La réglementation que nous venons d'exposer donne l'assurance que les recours en question seront examinés et jugés d'une manière aussi rapide, aussi uniforme et, du point de vue des nécessités pratiques, aussi satisfaisante que possible. La possibilité de recours contre les décisions de l'autorité concédante donne au citoyen des garanties juridiques suffisantes.

II. Le recours de droit administratif.

1° Il faut envisager le cas où un genre de transport, soit par sa nature particulière, soit par les conditions spéciales dans

[1]) RO *56* 1375.
[2]) Art. 27, 2e phrase, STA.
[3]) Art. 27, 3e phrase, STA.

lesquelles il est effectué, peut soulever des doutes quant à son assujettissement à l'arrêté fédéral. C'est alors à l'Office fédéral des transports qu'il appartient de décider si le genre de transport est soumis aux dispositions de l'arrêté. Or, des décisions de cette nature peuvent avoir une grande importance matérielle. D'autre part, les concessionnaires et les entreprises publiques de transport peuvent, suivant le cas, avoir un intérêt juridique à recourir contre une décision de l'Office des transports portant non-assujettissement d'un genre de transport à l'arrêté. Le législateur a jugé opportun de prévoir aussi un droit de recours en cette matière, mais de soumettre les décisions attaquées à la juridiction administrative exercée par le Tribunal fédéral conformément à la LJAD[1]). Il est généralement admis que le recours de droit administratif est, en dehors des cas de recours prévus par la LJAD, recevable en outre où le droit fédéral le prévoit. Ainsi donc, lorsque l'assujettissement à l'arrêté fédéral est contesté, la contestation doit, en vertu de l'article 1er, 3e alinéa, STA, être portée devant le Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif.

2° A qualité pour recourir celui qui est intéressé, comme partie, à la décision attaquée et toute personne dont les droits sont lésés par cette décision. Tous ceux qui sont visés directement par une décision d'assujettissement ou qui prouvent avoir un intérêt digne de protection à l'assujettissement d'un genre de transport sont donc fondés à recourir. Le recourant peut faire valoir que, du fait de la décision attaquée, un principe de droit consacré expressément par une disposition fédérale ou résultant implicitement d'une telle disposition n'a pas été appliqué ou a reçu une fausse application. L'appréciation juridique erronée d'un point de fait est assimilée à la violation du droit. Le Tribunal administratif peut rechercher, d'office ou à la demande du recourant, si la décision attaquée repose sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes. Il apprécie donc librement l'état des faits constaté par l'Office des transports. Il examinera aussi s'il n'y a pas eu excès ou abus du pouvoir de libre appréciation[2]).

3° Le recours de droit administratif doit être présenté par écrit au Tribunal fédéral dans un délai de trente jours, à compter du moment où la décision a été communiquée au recourant. En

[1]) Art. 1er, 3e al., STA.
[2]) ATF *55*[1] 275.

règle générale, le recours de droit administratif n'a pas d'effet suspensif.

4° Le jugement de la Cour administrative peut annuler ou confirmer la décision attaquée. S'il l'annule, la Cour peut statuer elle-même sur le fond ou renvoyer l'affaire pour nouvelle décision à l'autorité qui a déjà statué.

III. Le recours administratif.

1° La voie du recours est ouverte non seulement contre les décisions de l'autorité concédante que nous venons d'examiner, mais aussi contre les décisions prises en sa qualité d'organe de l'administration fédérale. En effet, le recours au Conseil fédéral est un moyen de droit général pour cause de violation des lois fédérales, qui est toujours ouvert sauf exception expressément prévue[1]). Les décisions de l'Office fédéral des transports en matière de STA sont donc susceptibles de recours par la voie ordinaire jusqu'au Conseil fédéral, en tant que ce recours n'entre pas dans la compétence du Tribunal fédéral ou de la commission fédérale des transports[2]). En d'autres termes, lorsque le recours à la commission des transports n'est pas ouvert et qu'un autre moyen de recours n'est pas prévu par l'arrêté, toute décision de l'autorité concédante peut être l'objet d'un recours administratif au sens de l'article 22 en relation avec l'article 50, 3e et 4e al., LJAD. Sera donc considéré comme recours administratif au Département fédéral des postes et des chemins de fer tout recours qui n'attaque ni la subordination d'un genre de transport aux dispositions de l'arrêté, ni l'octroi, le refus, le non-renouvellement ou le retrait d'une concession. Il en sera ainsi notamment des recours formés contre le refus de l'autorité concédante d'approuver des modifications dans l'exploitation, le refus de transférer la concession ou le refus d'accorder une autorisation pour transports mixtes. A cet égard, on peut se demander si, de lege ferenda, il n'eût pas été opportun d'attribuer à l'Office des transports ou éventuellement au Département des postes et des chemins de fer la compétence de décider définitivement sur des faits simplement soumis à approbation ou de prévoir également le recours à la commission des trans-

[1]) Art. 22 et s. LJAD.
[2]) Art. 23, 3e al., OJ dans la teneur de l'art. 50, lit. *a*, LJAD.

ports en sa qualité de commission d'experts. Au surplus, les décisions prises par le DPC peuvent être déférées au Conseil fédéral [1]).

2° Le droit de recours appartient à celui qui est immédiatement frappé par la décision ou dont les droits ou intérêts sont lésés par cette décision. Le recours peut être formé non seulement pour violation du droit fédéral ou parce que la décision attaquée repose sur des constatations de fait inexactes ou incomplètes, mais aussi pour le motif que la décision n'est pas appropriée aux circonstances.

3° Le recours administratif doit être adressé par écrit au DPC dans un délai de trente jours de la communication de la décision. Il n'a pas d'effet suspensif, à moins que cet effet ne lui soit attribué, dans tel cas déterminé, par une ordonnance provisionnelle.

4° La décision rendue par le DPC peut être portée devant le Conseil fédéral dans les trente jours dès la notification de la décision. Le DJP instruit l'affaire et présente des propositions au Conseil fédéral. La décision prise par le Conseil fédéral sur le recours administratif est immédiatement exécutoire.

IV. Du droit de recours en matière de prononcés administratifs.

1° L'arrêté fédéral attribue la poursuite et le jugement des contraventions aux dispositions du STA et à ses prescriptions d'exécution à l'autorité concédante [2]). Les amendes qu'elle inflige sont l'objet d'un prononcé administratif qui est notifié par écrit à l'inculpé [3]). Celui-ci est avisé qu'il peut recourir contre le prononcé administratif auprès de l'autorité dont émane la notification, dans un délai de quatorze jours à compter de celle-ci, en demandant à être jugé par un tribunal [4]).

Si la décision judiciaire n'est pas demandée dans le délai légal, le prononcé administratif est assimilé à un jugement exécutoire. En revanche, si le contrevenant demande à être jugé par un tribunal, l'autorité concédante transmet le dossier au tribunal compétent du canton, c'est-à-dire le tribunal du canton sur le territoire duquel l'infraction a eu lieu. Toutefois, l'administration

---

[1]) Art. 22, lit. *a*, LJAD.

[2]) Art. 35, 1er al., STA.

[3]) Art. 36 STA, 321 et s. PPF. Avant de rendre son prononcé, l'autorité concédante donne au contrevenant l'occasion de présenter sa défense.

[4]) Art. 36 STA.

est libre de renoncer au jugement judiciaire et, par conséquent, à l'exécution de la peine qu'elle a prononcée.

Sauf disposition contraire du droit fédéral, la procédure s'instruit selon les règles de la législation cantonale. Le tribunal peut confirmer, réduire ou lever l'amende.

2° Enfin, si l'amende dépasse fr. 50, un pourvoi en nullité peut être adressé à la cour de cassation du Tribunal fédéral pour violation du droit fédéral[1]). Le pourvoi s'exerce par le dépôt d'une déclaration, dans les dix jours dès la communication selon le droit cantonal de la décision attaquée, auprès de l'autorité qui l'a rendue. Le demandeur doit motiver par écrit son pourvoi auprès de la même autorité, dans les vingt jours dès la notification écrite de la décision. L'autorité cantonale transmet ensuite le dossier à la cour de cassation pour jugement définitif.

---

[1]) Art. 268 et s. PPF; ACF du 11 décembre 1941 modifiant à titre provisoire l'organisation judiciaire fédérale.